



HOUSE OF COMMONS
CANADA

REVIEW OF THE WITNESS PROTECTION PROGRAM

Report of the Standing Committee on
Public Safety and National Security

Garry Breitkreuz, MP
Chair

MARCH 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

CA1
XC 80

-2008
R28



3 1761 11970901 2



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

REVIEW OF THE WITNESS PROTECTION PROGRAM

Report of the Standing Committee on Public Safety and National Security

Garry Breitkreuz, MP
Chair



MARCH 2008

39th PARLIAMENT, 2nd SESSION

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC SAFETY AND NATIONAL SECURITY (39-2)

CHAIR

Garry Breitkreuz

VICE-CHAIRS

Hon. Roy Cullen

Penny Priddy

MEMBERS

Hon. Sue Barnes

Bonnie Brown

Gord Brown

Hon. Ujjal Dosanjh

Dave Mackenzie

Colin Mayes

Serge Ménard

Rick Norlock

Ève-Mary Thériault

CLERK OF THE COMMITTEE

Roger Préfontaine

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Lyne Casavant

Philip Rosen

STANDING COMMITTEE ON PUBLIC SAFETY AND NATIONAL SECURITY (39-1)

CHAIR

Garry Breitkreuz

VICE-CHAIRS

Joe Comartin

Hon. Roy Cullen

MEMBERS

Hon. Sue Barnes

Gord Brown

Hon. Raymond Chan

Hon. Irwin Cotler

Maria Mourani

Laurie Hawn

Rick Norlock

Dave Mackenzie

Serge Ménard

CLERK OF THE COMMITTEE


Louise Hayes

LIBRARY OF PARLIAMENT

Parliamentary Information and Research Service

Lyne Casavant

Philip Rosen



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119709012>

THE STANDING COMMITTEE ON PUBLIC SAFETY AND NATIONAL SECURITY

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee has reviewed the Witness Protection Program and has agreed to report the following:

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| CHAPTER 1: INTRODUCTION..... | 1 |
| 1. COMMITTEE MANDATE AND APPROACH..... | 1 |
| 2. ORGANIZATION OF THE REPORT | 2 |
| CHAPTER 2: THE VARIOUS WITNESS PROTECTION MEASURES IN CANADA..... | 3 |
| 1. OVERVIEW OF WITNESS PROTECTION MEASURES IN CANADA | 3 |
| CHAPTER 3: THE FEDERAL WITNESS PROTECTION PROGRAM | 7 |
| 1. THE WITNESS PROTECTION PROGRAM FROM 1984 TO 1996..... | 7 |
| 2. THE PROGRAM AFTER THE ADOPTION OF THE WPPA..... | 9 |
| (a) Administration | 10 |
| (b) Protection | 10 |
| (c) Admission..... | 10 |
| (d) Termination of Protection | 11 |
| (e) Protecting the Identity of Protectees | 12 |
| (f) Individuals to be Protected..... | 14 |
| (g) Transparency | 16 |
| 3. AVAILABLE DATA ON THE WITNESS PROTECTION PROGRAM | 16 |
| (a) Admissions to the Program | 17 |
| (b) Costs | 19 |
| (c) Protection Refused..... | 20 |
| (d) Voluntary and Involuntary Termination..... | 20 |
| (e) Relocation | 21 |
| (f) Complaints and Civil Litigation | 21 |
| CHAPTER 4: PROPOSED REFORMS | 23 |

| | |
|---|----|
| 1. PROMOTING FAIR AND EFFICIENT MANAGEMENT OF THE PROGRAM | 24 |
| (a) Create a clear distinction between investigations and prosecutions on the one hand and the Witness Protection Program on the other by setting up an independent Office at the Department of Justice | 24 |
| (b) Carry out psychological assessments of candidates aged 18 and over | 26 |
| (c) Promote fair and equitable negotiations | 27 |
| (d) Establish a dispute resolution process | 28 |
| 2. FACILITATING ACCESS TO THE WITNESS PROTECTION PROGRAM | 30 |
| (a) Resolve the funding issue | 30 |
| (b) Encourage collaboration among all agencies involved in witness protection | 31 |
| 3. ESTABLISHING MINIMUM CANADIAN WITNESS PROTECTION STANDARDS | 32 |
| 4. PROMOTING TRANSPARENCY | 34 |
| (a) Allow independent research | 34 |
| (b) Improve the information found in the annual reports tabled to Parliament | 35 |
| (c) Provide for civilian oversight of RCMP activities | 36 |
| CONCLUSION | 37 |
| LIST OF RECOMMENDATIONS | 39 |
| APPENDIX A: LIST OF WITNESSES | 43 |
| APPENDIX B: LIST OF BRIEFS | 45 |
| APPENDIX C: WITNESS PROTECTION PROGRAM ACT | 47 |
| APPENDIX D: ONTARIO WITNESS PROTECTION PROGRAM | 55 |
| REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE | 63 |

CHAPTER 1: INTRODUCTION

Witnesses play a critical role in all stages of criminal proceedings, from the initial reporting of a crime right through to the trial. The evidence they provide is often crucial to the conviction of offenders. In this context, it is no surprise that individuals facing investigation and criminal prosecution may attempt to frustrate the administration of justice by intimidating witnesses and/or their families. Experts believe that, if there were no measures to protect witnesses and their families against intimidation, many people would be reluctant to cooperate with the authorities, and that this state of affairs could cause the justice system to become paralyzed in some cases.⁽¹⁾

Various measures to protect vulnerable and threatened witnesses are used across the country, from the simplest police and legal protection to the most complex. This report examines one of the measures implemented by the federal government to provide long-term protection to witnesses whose physical safety is in jeopardy because they are cooperating with the authorities. The federal Witness Protection Program, the focus of this report, is a last resort at the end of the protection continuum. That being said, all witness protection measures at the municipal, provincial, territorial and federal levels are indispensable in the fight against crime. The ability of a witness to cooperate with the authorities without fear of intimidation or reprisal is essential to maintaining the rule of law.

1. COMMITTEE MANDATE AND APPROACH

In April 2007, media attention surrounding an individual in the Witness Protection Program who was charged with murder while under the protection of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) prompted the Committee to undertake a review of the Program. Although the Committee endeavoured to determine whether changes should be made to the Program to prevent the recurrence of similar incidents, its study was not limited to the examination of this case. On 29 March 2007, the Committee adopted a broad mandate to “review the RCMP’s role in the Witness Protection Program.”⁽²⁾

From 19 April 2007 to 4 February 2008, the Committee held seven meetings during which two lawyers involved in witness protection cases in Canada; three experts from Canada, the United Kingdom and the United States; and representatives from the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police, Justice Canada and the Commission for

(1) Gregory Lacko, *The Protection of Witnesses*, International Cooperation Group, Department of Justice Canada, 2004 (http://justice.gc.ca/en/ps/inter/protect_witness/WitnessProtection-EN.pdf).

(2) *Minutes of Proceedings*, 29 March 2007 (<http://cmte.parl.gc.ca/cmte/CommitteePublication.aspx?SourceId=199488&Lang=1&PARLSES=391&JNT=0&COM=10804>).

Public Complaints Against the RCMP all shared their points of view (For the list of witnesses, see Appendix A).

This report summarizes the information gleaned from the Committee's review of the Witness Protection Program. It covers the origins of the Program, its role in relation to the series of protective measures for vulnerable and threatened witnesses, its operation and administration, key concerns raised during the hearings, and our own comments and recommendations. Following consideration of the testimony heard, the Committee finds that it is time to renew the *Witness Protection Program Act* (WPPA)⁽³⁾ so that the Witness Protection Program is more accessible, effective and transparent.

2. ORGANIZATION OF THE REPORT

The report has four chapters, including this chapter. The second chapter gives an overview of the range of protective measures available to vulnerable witnesses in danger in Canada. The third chapter describes the origins of the Witness Protection Program and its administration, and presents the information collected by the RCMP since the adoption of the WPPA in 1996. The final chapter presents the Committee's recommendations, which aim to provide witnesses, whose safety is in jeopardy because of their cooperation in investigations or cases involving serious crimes, with access to a more effective and transparent Witness Protection Program. The recommendations also aim to encourage cooperation among the many stakeholders involved in protecting vulnerable and threatened witnesses in Canada.

(3) *Witness Protection Program Act*, S.C. 1996, c. 15. The Act can be found at Appendix C of this report.

CHAPTER 2: THE VARIOUS WITNESS PROTECTION MEASURES IN CANADA

The trust witnesses have in the legal system is essential to maintaining the rule of law. All those with information of possible interest to the police who fear for their safety must have a level of protection suited to their needs. Protection must be given to both children and adults who unwittingly witness a crime or who participated in a crime and wish to cooperate with the authorities. The United Nations Office on Drugs and Crime supports this finding in its in-depth February 2008 report on internationally recognized good practices for the protection of witnesses.⁽⁴⁾ The report states that safety measures must be considered for any person who believes they are in danger because of their cooperation with the authorities. Canada uses various measures to protect vulnerable and threatened witnesses. This chapter gives an overview of the protective measures available in Canada.

1. OVERVIEW OF WITNESS PROTECTION MEASURES IN CANADA

The evidence heard during our review suggests that the vulnerability of witnesses depends on various factors, particularly the age of the witness and the type of crime under investigation. It is generally recognized that witnesses involved in investigations concerning criminal and terrorist organizations are the target of serious intimidation; children are also targeted because they are perceived as being easy to intimidate. This information is clearly useful in preventing intimidation and allowing authorities in contact with these witnesses to adapt available protection to their situation.

To encourage and facilitate the cooperation of vulnerable and threatened witnesses, Parliament has established a series of legal protective measures that may be used in court, including the following options set out in section 486 of the *Criminal Code*:⁽⁵⁾

- the possibility of authorizing that testimony be given outside the courtroom, either by closed circuit television or from behind a screen;
- the possibility of having one or more members of the public removed from the courtroom for the entire duration or part of the trial;

(4) United Nations Office on Drugs and Crime, *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*, New York, 2008.

(5) For detailed information on special protective measures, consult the Policy Centre for Victim Issues, Department of Justice Canada, at <http://canada.justice.gc.ca/en/ps/voc/index.html>.

- the possibility of imposing a publication ban in order to prevent the publication, dissemination or transmission of any information that could reveal the identity of a victim or witness;
- the possibility of appointing counsel to conduct cross-examination when the accused is acting as his or her own counsel; and
- the possibility of allowing victims under 18 to testify in the presence of a support person.

Individuals whose safety is jeopardized because of information or testimony they have agreed to give as part of an investigation or a criminal case may also be afforded by municipal, provincial or federal police temporary protective measures adapted to their needs and the situation. These measures can take a variety of forms: police escort to court, telephone surveillance, short-term financial assistance or temporary housing for witnesses and their family in a safe house. According to the information gathered by the Committee during its review, these temporary protective measures do not necessarily require the witness to sign an agreement with the police and are not always governed by a specific policy.

That being said, some Canadian provinces and municipalities, including British Columbia, Ontario, the Sûreté du Québec and the City of Montreal Police, have implemented official witness protection programs. These programs provide a range of temporary protective measures for vulnerable witnesses in danger before, during and after a trial. The Ministry of the Attorney General of Ontario's Practice Memorandum respecting Ontario's Witness Protection Program, submitted to the Committee on 25 May 2007, states that the Ontario program "does not provide long-term financial assistance." The Ontario Witness Protection Program is a "temporary relocation and assistance program," administered by the Attorney General, which "provides time-limited funding to assist in the protection, maintenance and relocation of a witness and/or family members where doing so is in the best interests of the administration of justice."⁽⁶⁾ It is important to note that these official programs were not governed by any legislation at the time of the Committee's review.

Parliament has also established extrajudicial protection measures for witnesses whose safety could be jeopardized because they are cooperating with the authorities. Those protective measures are set out in the Witness Protection Program Act (WPPA). Adopted by Parliament in June 1996, the WPPA creates the legislative basis for the Witness Protection Program administered by the RCMP.

(6) The Ministry of the Attorney General of Ontario's Practice Memorandum respecting Ontario's Witness Protection Program (PM (2007) No. 1) is presented in Appendix D.

This program, which provides for the long-term relocation of witnesses in serious danger and an identity change,⁽⁷⁾ is, in the opinion of the witnesses who appeared before the Committee, of particular importance in the fight against organized crime and terrorism. This is because criminal organizations have, in the majority of cases, “many ways of gathering information”⁽⁸⁾ on their accusers. Traditional investigative methods are rarely effective in infiltrating these types of organizations because of their secret nature. Law enforcement agencies must, therefore, use informers and/or human sources, who themselves are often members of the criminal organizations under investigation or on trial and who, because of their cooperation with the authorities, are in very serious danger and require long-term protection, sometimes for life.

While the Committee’s mandate is confined to the review of the Witness Protection Program administered by the RCMP, it wishes to reiterate that all witness protection measures in Canada, whether at the municipal, provincial, territorial or federal level, are indispensable in the fight against crime and essential to maintaining the rule of law. The Committee finds that, because police officers are often the first to come into contact with vulnerable and threatened witnesses, it would be useful for them to have more information on witness intimidation so as to prevent it and to identify vulnerable and threatened witnesses in need of protection. The Committee also believes that more information should be made available to Canadians about the various initiatives put in place to protect those who cooperate with the authorities.

(7) Victims of family violence whose safety is in serious jeopardy may also access a federal program allowing them to change their identity and settle in a new community. The program, called New Identities for Victims of Abuse (NIVA), is administered by Service Canada (Human Resources and Social Development Canada). Unlike the federal witness protection program, NIVA does not require the victim to cooperate with authorities in the prosecution of the abuser and does not provide any financial assistance.

(8) Anne-Marie Boisvert, *La protection des collaborateurs de la justice: éléments de mise à jour de la politique québécoise*, final report presented to the Quebec Ministry of Public Security, June 2005, p.11. (Available in French only).

CHAPTER 3: THE FEDERAL WITNESS PROTECTION PROGRAM

Compared with municipal and provincial witness protection programs, the Program administered by the RCMP is a last resort and much more limited in scope. This program is for witnesses requiring long-term protection. In the vast majority of cases, this involves long-term relocation and/or an identity change. The witnesses heard by the Committee were unanimous on one point: changing a witness's identity is an extreme measure to be used in special circumstances only. In a report commissioned by the Quebec Ministry of Public Security,⁽⁹⁾ Anne-Marie Boisvert notes that "identity change is a measure of last resort, extreme, difficult to implement from an administrative standpoint, and especially challenging for, and demanding on, the witnesses and their families in the short, medium and long-terms". For protectees, "secure identity changes require lying about their past and where they came from; they must carve off their personal history; their isolation and solitude inevitably result in the inability to form intimate, honest and real interpersonal relationships."⁽¹⁰⁾

This chapter describes the evolution of the federal Witness Protection Program and its administration and presents the data collected by the RCMP since the adoption of the WPPA in 1996.

1. THE WITNESS PROTECTION PROGRAM FROM 1984 TO 1996

The RCMP launched the Witness Protection Program in 1984⁽¹¹⁾ in an effort to encourage the cooperation of witnesses in possession of information that could help the RCMP prosecute members of organized crime. The Program was created at a time when the fight against national and international drug trafficking rings had become a major priority.⁽¹²⁾

(9) On 23 January 2004, the Quebec Ministry of Public Security commissioned Ms. Boisvert to study the various witness protection programs around the world. Her final report, entitled *La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise*, was presented to the Minister in June 2005, p. 33. (Available in French only).

(10) Ibid.

(11) It is interesting to note that the RCMP protected witnesses prior to 1984. Lacking an official program, the RCMP decided on a case-by-case basis whether certain witnesses required special protection. The first of these cases dates back to the 1970s. *WPPA Annual Report 1996-1997*.

(12) Gregory Lacko, *The Protection of Witnesses*, International Cooperation Group, Department of Justice Canada, 2004 (http://justice.gc.ca/en/ps/inter/protect_witness/WitnessProtection-EN.pdf).

Until 1996, the RCMP program was governed by a series of internal policies and guidelines that were kept secret in order to prevent criminals from discovering the methods used by the RCMP to protect the individuals who had disclosed information about them. The RCMP viewed secrecy as essential to the safety of protectees.

The administration of the Program was widely criticized. Protectees and other people concerned about witness protection argued that those responsible for enforcing the Program were not sufficiently accountable for its administration. Furthermore, many people felt that the RCMP was not respecting the protection agreements.

Over time, serious disagreements arose between the RCMP and some Program protectees. Unable to resolve the disagreements internally, dissatisfied protectees went so far as to publicize their grievances, thereby possibly even jeopardizing their own safety.⁽¹³⁾

On 1 February 1994, in response to numerous criticisms,⁽¹⁴⁾ MP Tom Wappel introduced in the House of Commons Bill C-206, *An Act to provide for the relocation and protection of witnesses*. The aim of the bill was to make the RCMP's Witness Protection Program official by giving it a legislative basis, and to make it more accessible and transparent. Mr. Wappel thought it essential to respond to the absence of clear, precise rules regarding the administration of the Program in order to avoid misunderstandings.

Bill C-206 received strong support in the House of Commons. Although the government supported the bill's objectives, it nevertheless believed that more comprehensive studies were needed to assess the cost and effectiveness of the proposed modifications.

In 1995, Mr. Wappel did not proceed with the bill when the Solicitor General of Canada tabled similar legislation in the House of Commons. This was Bill C-78, the *Witness Protection Program Act*, which was adopted by Parliament in 1996, coming into force on 20 June of that year.

(13) Detailed information concerning certain grievances is outlined in Lacko (2004).

(14) In his presentation of the bill, Mr. Wappel noted: "Mr. Speaker, thousands upon thousands of people have signed petitions asking this House to set up a witness protection program that has been mandated and is the responsibility of this House through the minister in charge. That currently is not the practice. There are ad hoc witness protection plans across the country run by various police forces, including the RCMP. This bill proposes to formalize the arrangement and have it administered by the federal government." Debates of the House of Commons, Routine Proceedings, 1 February 1994 (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2332268&Mode=1&Parl=35&Ses=1&Language=E>).

2. THE PROGRAM AFTER THE ADOPTION OF THE WPPA

Enactment of the WPPA created, for the first time, a legislative basis for the RCMP's Witness Protection Program. It identified the Program objective, namely, to promote respect for the law by making it easier to protect persons involved directly or indirectly in providing assistance in relation to activities carried out by any law enforcement agency or international criminal court or tribunal in respect of which an arrangement or agreement with the RCMP has been reached.⁽¹⁵⁾ The Act also extended the scope of the Program by granting access to all Canadian law enforcement agencies, as well as those from around the world with which agreements have been reached.

All Canadian law enforcement agencies⁽¹⁶⁾ have access to the Program on a cost-recovery basis. However, once a police force determines that a new identity is required to protect a witness and/or family members, the police force concerned must submit an application to the RCMP in order to register that person in the federal Program. In such cases, the rules of the federal Program apply and it is possible that the RCMP could refuse to admit another police force's witness. This requirement can be explained by the fact that some of the documents needed for an identity change, such as social insurance numbers, criminal record numbers and passport must be obtained from the federal government.⁽¹⁷⁾ It can be assumed, then, that anyone who has ever received a new identity in the context of a witness protection program in Canada has, at one time or another, been admitted to the RCMP's Witness Protection Program.

(15) Section 14 of the WPPA.

(16) Police services are the responsibility of all three levels of government. Federally, the RCMP is responsible for enforcing federal laws apart from those listed in the *Criminal Code*, as well as delivering national services such as forensic laboratories, forensic identification and the Canadian Police College. The provinces and territories are responsible for enforcing provincial legislation and *Criminal Code* provisions. All provinces and territories are responsible for provincial/territorial and municipal police services. When a province or territory has municipal police services, it is up to those services to enforce the provisions of the *Criminal Code*, the provincial laws and municipal bylaws within their territory. At present, Quebec, Ontario, and Newfoundland and Labrador are the only provinces that have a provincial police force. Newfoundland and Labrador, the Yukon, the Northwest Territories and Nunavut are the only areas of Canada that do not have their own municipal police services. The RCMP provides provincial/territorial and municipal police services under a contract in the provinces and territories that do not have their own police force. For detailed information concerning the structure of police services in Canada, please consult the report published by the Canadian Centre for Justice Statistics, *Police Resources in Canada, 2007*, no. 85-225-XIF, November 2007, (<http://www.statcan.ca/english/freepub/85-225-XIE/85-225-XIE2007000.htm>).

(17) Assistant Commissioner Raf Souccar stated: "If a police force other than the RCMP has an individual who has helped them in a case and they would like to relocate that person and therefore would require new identity for that individual, of course, in addition to a provincial driver's licence and so on, they require a passport, social insurance card, and the federal documents. So they have to come through us. For them to come through us and be given the right documentation, we have to accept them into the program. In order to accept them into the program, we have to look at the case itself and determine whether or not that individual is suitable for the Witness Protection Program under the criteria in section 7." *Evidence*, 19 April 2007.

(a) Administration

Under the WPPA, the administration of the Program is the responsibility of the Commissioner of the RCMP. However, the WPPA allows the Commissioner to delegate certain powers to other members of the organization. During the Committee's review, the Assistant Commissioner of the RCMP, Federal and International Operations, Raf Souccar, was the officer responsible for admitting and terminating protectees to and from the Program. It was also his responsibility to determine the extent of protection to be provided to protectees.⁽¹⁸⁾

(b) Protection

The protective services provided to protectees through the Witness Protection Program are also set out in the WPPA. Such services include moving, housing, provision of a new identity, and psychological and financial support. As stated earlier, witnesses in the Program face danger serious enough to warrant, in the vast majority of cases, an identity change and relocation, sometimes of their family as well.

(c) Admission

To ensure consistency in the processing of witness protection cases throughout the country, legislators also thought it worthwhile to list in the WPPA the Program eligibility criteria and factors to consider in the assessment of candidates. To be admitted to the Program, a witness must be recommended by a law enforcement agency or an international criminal court or tribunal with which an agreement has been reached. The witness must also provide the information required by regulation, and an agreement must be entered into between the Commissioner and the witness setting out the obligations of both parties.⁽¹⁹⁾

For the RCMP, a protection agreement is deemed to include the obligation to take any reasonable steps necessary to provide the protection referred to in the agreement. The protectee, on the other hand, is obligated to give all information or evidence required by the investigation or prosecution; to meet all financial and legal obligations; to refrain from the commission of federal offences or activities that may compromise the security of the protectee, another protectee, or the Program itself; and to accept and give effect to reasonable requests from the Commissioner in relation to protection provided to the protectee and his or her obligations (section 8 of the WPPA).

(18) Raf Souccar, *Evidence*, 19 April 2007.

(19) Under the WPPA, the Commissioner may, in a case of emergency, and for not more than 90 days, provide protection to a person who has not entered into a protection agreement (section 7 of the WPPA).

Before admitting a protectee, the Commissioner must also consider (section 7 of the WPPA):

- the nature of the risk to the security of the witness;
- the danger to the community if the witness is admitted to the Program;
- the nature of the inquiry, investigation or prosecution involving the witness and the importance of the witness in the matter;
- the value of the information or evidence given or agreed to be given or of the participation by the witness;
- the likelihood of the witness being able to adjust to the Program;
- the cost of maintaining the witness in the Program;
- alternative methods of protecting the witness without admitting the witness to the Program; and
- such other factors as the Commissioner deems relevant.

When an individual is admitted to the Program, it is presumed that he or she will remain a lifelong protectee. Protectees are therefore encouraged to support themselves and to become integrated into their new life as soon as possible.

(d) Termination of Protection

The Commissioner may terminate the protection provided to a protectee at any time if there is evidence of a material misrepresentation or a failure to disclose information relevant to the admission of the protectee to the Program, or a deliberate and material contravention of the obligations of the protectee under the protection agreement (section 9 of the WPPA). In such instances, the Commissioner must notify the protectee of the impending termination of his or her protection and the reasons justifying that decision.⁽²⁰⁾ The protectee shall be given 20 days from the moment he or she receives notification to dispute the decision. This timeframe can be extended at the protectee's request, if he or she needs more time to prepare his or her defence.⁽²¹⁾

(20) Ibid.

(21) David Bird, *Evidence*, 19 April 2007.

Participation in the Witness Protection Program is voluntary. Thus, a protectee may decide to leave the Program at any time. During his testimony, Chief Superintendent Ogden informed the Committee of the main reasons given by protectees who left the Program between 2004 and 2007. He said:

We had 19 voluntary withdrawals from the Program in a three-year period, from April 2004 to April 2007. Out of that, we had three who returned to the area of threat. So they made the conscious decision to voluntarily withdraw from the Program and go back. We had one who thought it was too strict for family visits. One agreement was breached for association with gang members. One witness didn't want to comply with the terms of the protection agreement any longer. We had one who was charged with theft under \$5,000. We had cases where people were using drugs, and they didn't want to stop, so they withdrew from the program.⁽²²⁾

Lastly, it should be noted that when a protectee decides to leave the Program, or if the RCMP terminates his or her protection, the protectee's family will continue to be protected.

(e) Protecting the Identity of Protectees

The WPPA clearly states that no person shall knowingly disclose, directly or indirectly, information about the location or a change of identity of a protectee or former protectee. However, there are certain exceptions.⁽²³⁾ Protectees and former protectees can, under the Act, disclose information about themselves if such disclosure does not endanger the safety of another protectee or former protectee and does not compromise the integrity of the Program. Information about the location or a change of identity of a protectee or former protectee may be disclosed by the Commissioner under the following conditions: with the consent of the protectee or former protectee; if the protectee or former protectee has previously disclosed the information; if the disclosure is essential in the public interest for purposes such as the prevention of the commission of a serious offence or national security or national defence or where there is reason to believe that the protectee or former protectee has been involved in the commission of an offence and can provide material information or evidence in relation to the offence; or in criminal proceedings where the disclosure is essential to establish the innocence of a person.

The Committee learned that, since 1996, a number of protectees have involuntarily revealed that they were participating in the Program. However, Assistant Commissioner Souccar could not give the Committee the exact number of involuntary violations that occurred since the Program was created in 1996. He also emphasized that he did not know if the RCMP compiles such statistics. David Bird, Legal Counsel for the RCMP Legal Services, noted that there have been cases in which protectees have had their identities

(22) Derek R. Ogden, *Evidence*, 19 April 2007.

(23) Section 11 of the WPPA.

disclosed as a result of court proceedings⁽²⁴⁾ A review of the annual reports tabled in Parliament shows that, in fiscal year 2002-2003, the RCMP involuntarily revealed information concerning a protectee in court, thereby jeopardizing the safety of that individual.⁽²⁵⁾ The RCMP managed to resolve the matter “to the satisfaction of all concerned parties.”⁽²⁶⁾

Gerald Shur, Senior Associate Director (retired) of the Federal Witness Security Program, told the Committee that the Canadian program is much more restrictive regarding the disclosure of information concerning a current or past protectee than the American program. He stated: “We have a great deal of flexibility in our program [...] to make determinations such as whether we should disclose or not disclose, when it is appropriate, what the rules would be, and so on.”⁽²⁷⁾ When a Committee member asked whether the American program made it possible to disclose information to the family of a victim harmed by a protectee in the Program, he replied:

[...] with the assumption that the person commits a crime and the relatives of the victim wish to know who that person was, under our statute we have a victims compensation requirement – that is, we must offer to the family of any victim who is killed up to \$25,000, I think, to cover medical expenses or funeral expenses, and so on. They certainly would have a right to know who that person really was who had killed their relative.

The one complicated area is that if disclosing that information would compromise an ongoing investigation, we might delay it for a bit. But that would happen so rarely. I can't recall it happening, as a matter of fact; it's just a potential.

By disclosing the name to the family, you give them some peace. The cost to the United States government to do that simply means relocating again the family of the witness who had committed the murder, so that the family of the victim has the peace of closure and the family of the witness has the safety of being relocated again, and the loss comes in a money sense to the United States government.⁽²⁸⁾

According to David Bird, Counsel, RCMP Legal Services, section 11 of the WPPA imposes a “high onus” on the Commissioner to determine if it is in the public interest to disclose certain information. He continued:

The Commissioner cannot delegate that decision. [...] Parliament obviously intended for this to be at the highest level of the RCMP.⁽²⁹⁾

(24) *Evidence*, 19 April 2007.

(25) WPPA Annual Report 2002-2003.

(26) Gregory Lacko (2004).

(27) *Evidence*, 31 May 2007.

(28) *Ibid.*

(29) *Evidence*, 7 June 2007.

Barry Swadron believes that this decision should not be made by the Commissioner. He said to the Committee:

I don't think the commissioner should be deciding what's in the public interest; I think it should be elected members of Parliament or ministers in the cabinet. The commissioner will not necessarily decide what is in the public interest; he will decide what is in the police interest, because he has to be true to himself.⁽³⁰⁾

The Committee recognizes the importance of this matter, but finds it has not heard enough evidence to make an informed decision. Perhaps the decision to disclose such information should be the responsibility of a qualified multidisciplinary team, rather than the Commissioner of the RCMP. The Committee suggests that this matter be studied and debated at the next federal-provincial-territorial meeting of ministers responsible for Justice and Public Safety.

(f) Individuals to be Protected

The federal Witness Protection Program is intended to protect various types of witnesses. The WPPA defines a witness as a person who has given or agreed to give information or evidence, or has participated or agreed to participate in a matter relating to a criminal investigation or prosecution and who may need protection, along with anyone who, by virtue of being associated with the witness, may also require protection (section 2 of the WPPA). This could be a parent, child or any other person whose safety could be jeopardized by the witness's cooperation with the authorities. In his testimony before the Committee, Assistant Commissioner Souccar emphasized that anyone associated with the protectee whose life or safety may be in jeopardy would be offered the opportunity to participate in the Program. It is up to the RCMP to determine if an individual's safety is "seriously jeopardized."

The police officers who appeared before us during the Committee's review noted that the witnesses benefiting from the Witness Protection Program belong to two main groups: informers (informant sources and informants) and police agents (agent sources and agents)⁽³¹⁾

An *informant source* is a person who provides information gained through criminal activity or association with others involved in criminal activity. This source would generally not become a witness or require protection as a result of his/her investigational involvement. Payments to an informant source are expenses and awards.

An *agent source* is a person tasked by investigators to assist in the development of target operations. Direct involvement and association with a target may result in his/her

(30) Senior Member, Swadron Associates, *Evidence*, 5 June 2007.

(31) These definitions are from the RCMP *Operational Manual*, 31.1: Types of Sources and Use Guidelines.

becoming a material and compellable witness, i.e., a source used to introduce undercover operators, act as a courier for controlled deliveries or act in place of an RCMP undercover operator by obtaining evidence.

Assistant Commissioner Souccar emphasized the importance of distinguishing between agent sources and informant sources. He pointed out that, unlike informants, “agents — we [the RCMP] end up owning them, to the extent that they have to testify in court. They become compellable.” Furthermore, it must be recognized that, “while information provided to police by informants is afforded a certain degree of protection by the courts, information from persons acting on behalf of the police, referred to as agents, is not protected and is revealed in its entirety to the accused party.”⁽³²⁾

Informant sources and agent sources are not necessarily criminals. They can be, in some cases, law-abiding citizens who happen to have information that the police can use. That being said, the evidence heard by the Committee seems to suggest that the vast majority of informant sources and agent sources registered in the Witness Protection Program are from the criminal milieu.

For an informant to obtain the status of an agent, the RCMP must proceed with an in-depth assessment of the case. The purpose of that assessment, conducted by RCMP staff trained in the field of witness protection,⁽³³⁾ is to determine the quality of candidates and their ability to respect a potential contract with the RCMP, as well as to determine “whether we [the RCMP] can afford to own that person ... to the extent of admitting her or him into the program and looking after her or his expenses.”⁽³⁴⁾ Apparently, many cases are eliminated at the assessment stage. According to Chief Superintendent Ogden:

We have a number of people who are informants and who want to come forward and volunteer to be a police agent, but a lot of those people are screened out for a number of different reasons. When we do use an agent, that situation normally involves a lot of police personnel, and it's usually one fairly high-level targeted operation. We only have the capacity to run a limited number of these operations at a time. We try to be as careful as we can with the people we bring into that agent status, because we want doing so to be to our greatest benefit.⁽³⁵⁾

(32) Raf Souccar, *Evidence*, 19 April 2007.

(33) When he appeared on 7 June 2007, Chief Superintendent Ogden noted that the RCMP has dedicated a great deal of time to training its staff since 2003: “We now have a complete training package on human source development and human source handling. It starts with an eight-hour Internet course that everybody can take at the RCMP; it's a mandatory training course now in Regina. The next step is a five- or six-day course focusing strictly on human source development. We also have a course on human source development for supervisors. We recognize that the whole area of human source development is important; we have to have people who are trained and who understand that when somebody brings us information, we have to take independent steps on our own to corroborate the material being brought in. We have to have some method to evaluate the information that's being provided to us.” *Evidence*, 7 June 2007.

(34) *Ibid.*

(35) *Ibid.*

According to the evidence heard by the Committee, agent sources in particular belong, for the most part, to the criminal milieu. Assistant Commissioner Souccar explained to the Committee why this is:

They're individuals who have immersed themselves, over a lifetime sometimes, with a criminal element. That's where they become useful to us, because when we try to infiltrate a criminal organization, sometimes members of that criminal organization will not trust anybody they haven't known since childhood. Telephone intercepts are not always beneficial, because they guard themselves very much on the phone. Surveillance is sometimes not very effective, because they're very surveillance conscious. They don't trust anybody; they only talk to their circle.⁽³⁶⁾

It is important to point out that their admission to the Witness Protection Program does not give individuals any immunity, and this is true for offences committed before or after their admission to the Program. As pointed out by Assistant Commissioner Souccar during his testimony: "Protectees remain subject to all Acts of Parliament, like any other Canadian citizen [...] . Their existing criminal history remains with them [...] . Their criminal history will follow them to their new identity."⁽³⁷⁾

(g) Transparency

To ensure transparency, under the WPPA, the Commissioner of the RCMP is required to produce an annual report presenting general information on the administration of the Witness Protection Program. This requirement recognizes that the disclosure of detailed information could endanger the safety of protectees and the integrity of the Program. The annual report is tabled in Parliament by the Minister of Public Safety.

3. AVAILABLE DATA ON THE WITNESS PROTECTION PROGRAM

At the time of the Committee's review, there were approximately 1,000 protectees in the Witness Protection Program, including 700 managed by the RCMP and 300 from other law enforcement agencies.⁽³⁸⁾ We learned that almost 30% of them had not acted as witnesses for the prosecution. They were accepted into the Program because of their relationships to witnesses.⁽³⁹⁾

(36) Raf Souccar, *Evidence*, 19 April 2007.

(37) Ibid.

(38) Chief Superintendent Derek R. Ogden, Director General, Drugs and Organized Crime, Federal and International Operations, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, 19 April 2007.

(39) Ibid.

In June 2007, the Committee was informed that, since the Act was passed in 1996, 27 foreign nationals had been accepted into the Program through a memorandum of understanding (MOU) with the RCMP. The RCMP had signed four MOUs, two with other countries and two with international courts.⁽⁴⁰⁾ In a letter submitted to the Committee, the RCMP was unable to disclose the countries or courts involved, emphasizing that this information could compromise the safety of the foreign nationals being protected in Canada, given the extremely small numbers (one or two) of international requests for assistance each year.

(a) Admissions to the Program

Analysis of the annual reports (see Table 1, below) reveals some interesting details about the Witness Protection Program over time. First, we note a considerable variation in the number of admissions to the Program since it was created in 1996. According to the most recent annual report,⁽⁴¹⁾ 66 protectees were accepted into the Program between 1 April 2005 and 31 March 2006, compared with 37 in the previous fiscal year – an increase of about 78%. Comparing the 1996-1997 figures (for the period from 20 June 1996, when the WPPA came into effect, to 31 March 1997) to those for 2005-2006, we see a substantial decline in admissions, from 152 in 1996-1997 to 66 in 2005-2006. Since the WPPA was passed, the lowest number of admissions recorded by the RCMP was in 2001-2002, when the RCMP accepted only 29 protectees into the Program.

(40) Letter submitted to the Committee in response to questions asked during the meeting on 7 June 2007, RCMP, 27 June 2007.

(41) The annual report is a requirement under section 16 of the WPPA.

Table 1
Witness Protection Program
1996 to 2006

| Number | 1996-1997 ⁽⁴²⁾ | 1997-1998 | 1998-1999 | 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 |
|--|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Admissions | 152 | 110 | 92 | 72 | 37 | 29 | 61 | 34 | 37 | 66 |
| New cases | 100 | 81 | 70 | 57 | 57 | 62 | 103 | 72 | 86 | 53 |
| Refusal of protection by witnesses | 5 | 2 | 2 | 4 | 23 | 11 | 13 | 11 | 11 | 15 |
| Admissions from other police forces | 30 | 22 | 23 | 12 | 17 | 23 | 34 | 41 | 34 | 35 |
| Secure identity changes | 46 | 19 | 36 | 11 | 14 | 24 | 26 | 52 | 35 | 54 |
| Relocations outside province of origin | 71 | 51 | 30 | 25 | 14 | 23 | 25 | 27 | 25 | 22 |
| Relocations within province of origin | 31 | 9 | 9 | 15 | 15 | 12 | 20 | 14 | 15 | 9 |
| Voluntary terminations | 4 | 9 | 6 | 7 | 8 | 9 | 13 | 12 | 16 | 21 |
| Involuntary terminations | 3 | 4 | 7 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 8 | 7 |
| Instance of failure of protection caused by RCMP | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Cost of Program ** | \$1,579,869 | \$3,058,966 | \$3,794,478 | \$1,942,983 | \$1,626,428 | \$1,538,658 | \$3,397,647 | \$1,961,318 | \$2,565,288 | \$1,932,761 |

*The category "number of admissions to Program" includes all protectees accepted into the Program during the fiscal year, including persons related to a primary witness.

** This amount covers only those expenditures directly related to protective measures provided to witnesses. It does not include the salaries of RCMP members or the cost of investigations or subsequent legal costs.

(42) The 1996-1997 Annual Report covers the period from 20 June 1996 (the date the WPPA came into effect) to 31 March 1997. The annual reports for the remaining fiscal years cover the period from 1 April to 31 March.

(b) Costs

Table 1 also shows important variations in the cost of the Program. We should first point out that the “cost” given in the annual reports is only a tiny part of the cost of protecting witnesses. This amount covers only those expenses directly related to the protection services offered to protectees being managed by the RCMP. Moreover, it does not include the salaries of RCMP members involved in the protection of protectees or the cost of investigations or subsequent legal costs. The RCMP informed the Committee that it intended to give more detailed data on Program costs in its 2006-2007 annual report.

The table shows that the Program cost cannot be explained simply by the number of protectees accepted into the Program in a year, as a simple comparison of the last two years demonstrates. In 2004-2005, the Program accepted 37 new protectees, as compared with 66 in 2005-2006. And yet the Program’s annual cost was \$2,565,288 in 2004-2005, and \$1,932,761 in 2005-2006. These cost variations result from a great many factors, including law enforcement activities, the individual circumstances of the witnesses requiring relocation, and the safety of their close friends and family. In his appearance, Assistant Commissioner Souccar noted important variations in costs depending on the individual witness. He said:

The cost of relocating a witness varies tremendously, depending on the number of family members and the property in their possession. Furthermore, if the witness owns a house, it must be sold. If he owns a company, the assets must be liquidated. The costs vary considerably.⁽⁴³⁾

Similarly, Chief Superintendent Ogden noted:

[I]t’s hard to give an average cost per case because they vary so much. [...] The funding would change depending on what the requirements were around the witnesses we move. We may move witnesses who have had training and certificates in one certain area, and then once we move them and they assume their new identity, all that’s lost, so we have to completely retrain them. They’re starting from square one. They’re starting a brand new life. So in some cases we may make agreements and say, okay, we’ll agree to do this much training with you; we’ll agree to make sure you’re in a household that is similar to the one we took you out of, so that may be the type of house we buy for them, and the type of vehicle they drove before may be similar to the one they drive in the future, that type of thing.

(43) Raf Souccar, *Evidence*, 19 April 2007.

During his testimony, he also urged the Committee to put the costs into the broader context of the fight against organized crime. This is what he said:

In some cases when we bring in a very valuable witness on an organized crime case, it may appear to be very expensive when you look at the actual cost of the award and the relocation. But when we put that in the context of what the police force will actually spend to investigate that particular group, when you think about the number of nights, perhaps, that we're eliminating in surveillance on a group, or of all the background work you have to do, we find, with the right witness, that we can quite often infiltrate that group at a level that allows us to do maximum damage to that organization in the shortest period of time.⁽⁴⁴⁾

The significant cost of protection programs certainly plays a role in the finding by Anne-Marie Boisvert that most of the legislation she studied on witness protection programs "restricts the availability of these programs to investigations and prosecutions relating to the fight against serious crime, terrorism and organized crime."⁽⁴⁵⁾

(c) Protection Refused

Table 1 also shows the large variations over time in the number of witnesses who refuse protection. The figures appear to have stabilized since 2001-2002, at between 11 and 15 refusals per year. According to witnesses who appeared before the Committee, the main reason given by people who refused to sign the protection contract was that the Program was too confining. Many witnesses were simply not prepared to leave their families and friends and make a new life in a new community. Similarly, the 2005-2006 annual report indicated that "The main reasons cited by witnesses for refusing to enter the Program were: numerous restrictions and an unwillingness to relocate."⁽⁴⁶⁾

(d) Voluntary and Involuntary Termination

Since the WPPA was adopted, between four and 21 witnesses per year have decided to leave the Program. Their reasons are many, but the most frequent ones given were the Program's restrictions on family and friends and the difficulty of adapting to a new life. The number of voluntary terminations increased slightly from 16 in 2004-2005 to 21 in 2005-2006.

(44) Derek R. Ogden, *Evidence*, 19 April 2007.

(45) Anne-Marie Boisvert, *La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise*, presented to the Minister in June 2005, p. 12, (available in French only).

(46) Annual Report 2005-2006, op. cit.

Considerable variation has also been seen, since the WPPA was adopted, in the Commissioner's decisions to terminate the protection of protectees. Since 1996, between one and eight protectees have been released involuntarily from the Program each year, including seven during 2005-2006. According to the annual report, all seven decisions were made in light of "serious breaches of security by the witnesses."⁽⁴⁷⁾ In his appearance on 7 June 2007, Chief Superintendent Ogden informed the Committee that, from 1 April 2004 to 1 April 2007, protection was terminated in nine cases in which the protectee had committed a criminal offence. In his opinion, "it would be unrealistic to expect that none of the protectees would go on to commit further criminal offences."⁽⁴⁸⁾

(e) Relocation

According to the information in the annual reports, most protectees relocate outside their province of origin. In 2005-2006, 22 protectees were relocated outside their province of origin as compared with nine who moved within their home province. Only in 2000-2001 did more witnesses relocate within their own province than outside it (15 and 14 respectively).

(f) Complaints and Civil Litigation

Between 20 June 1996 and 30 May 2007, the Commission for Public Complaints Against the RCMP (the Commission)⁽⁴⁹⁾ received 21 complaints relating to the Witness Protection Program and carried out five investigations. Table 2 shows the distribution of these complaints and investigations by Canadian province and territory.

(47) Ibid.

(48) *Evidence*, 7 June 2007.

(49) The Commission is an independent body created in 1988 to receive and review complaints concerning the conduct of members of the RCMP in the performance of their duties.

Table 2
Complaints and Reviews Concerning the RCMP
Witness Protection Program, by Province and Territory,
20 June 1996 to 30 May 2007

| Province | Complaints/Reviews Concerning the Witness Protection Program | |
|------------------|--|----------------|
| | Complaints | Investigations |
| British Columbia | 11 | 1 |
| Alberta | 1 | 0 |
| Saskatchewan | 2 | 0 |
| New Brunswick | 0 | 0 |
| Nova Scotia | 0 | 0 |
| Manitoba | 2 | 1 |
| NWT | 0 | 0 |
| Ontario | 4 | 3 |
| Yukon | 0 | 0 |
| Quebec | 1 | 0 |
| Newfoundland | 0 | 0 |
| Nunavut | 0 | 0 |
| PEI | 0 | 0 |
| TOTAL | 21 | 5 |

It is important to note that most of the RCMP's contract services are provided in British Columbia and Alberta.

Source: Document submitted to the Committee by Paul E. Kennedy, Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP, 1 June 2007.

In a document submitted to the Committee⁽⁵⁰⁾ the Commission presented a list of the 21 complaints received, broken down by the issues raised in each, pointing out that a complaint or review could, nevertheless, be classified in more than one category. According to this information, more than half of the complaints (12 of 21) concerned a refusal to admit witnesses into the Program, nine concerned treatment the protectees considered unsatisfactory, four concerned improper disclosure of information by the RCMP and four others concerned inadequate compensation.

Since 1996, the Commission has not received any complaints concerning crimes committed by protectees from victims or families of victims.

(50) Information Request by the Committee on Public Safety and National Security from the Commission for Public Complaints Against the RCMP, document submitted to the Committee on 1 June 2007.

CHAPTER 4: PROPOSED REFORMS

It is important to recognize right from the start that there is little information available for an in-depth analysis of the federal Witness Protection Program. Apart from the general information found in the annual reports, there are currently no data that would enable us to find out about the experiences of the Program's protectees or assess the value of their testimony in the prosecution or investigation that triggered their admission to the Program. Although the WPPA provides important information regarding the factors to be considered when deciding whether to admit a witness to the Program, the reasons that would justify exclusion from the Program and the mutual obligations of the witness and the Program administrator, very little information is available about current RCMP witness protection practices. This is hardly surprising, given that the protection of witnesses demands the greatest possible discretion, but it nevertheless constituted the major difficulty confronting us throughout our review.

A number of our questions have remained unanswered. Here are just some of them:

- What happens to children who undergo radical changes in their lives when one of their parents cooperates with the authorities?
- Could the Program accommodate a teenage member of a street gang whose safety was threatened because he/she had cooperated with the authorities?
- What percentage of witnesses who are admitted to the Program had ties to the criminal milieu before deciding to cooperate with the authorities? How many witnesses were inmates of the federal correctional system before their change of identity?
- What is the recidivism rate for prior offenders participating in the Program?

That being said, what we did learn from the evidence we heard made it clear that the federal Witness Protection Program serves primarily to protect people who have acted as either agent sources or informant sources for the police and who, because of their links with the criminal milieu, have been able to contribute to the success of an investigation or prosecution involving serious crimes. According to the police officers who appeared before us, reliance on testimony by criminals, whether agents or informants, is a necessary evil in fighting organized crime and terrorist groups, which, because of their closed nature, are difficult to penetrate by traditional investigative methods. If governments are prepared to accept this testimony as an essential means of effectively combating serious crime, they must also be prepared to take responsibility for the protection of informants and agents. As

Yvon Dandurand told the Committee, “The protection of such individuals therefore takes on great significance, even if it raises a number of practical, ethical and legal issues.”⁽⁵¹⁾ He also pointed out that the reputation of the organizations responsible for witness protection has a direct impact on the ability of the police to recruit new informers and agents and thereby continue their war on serious crime. According to RCMP Assistant Commissioner Raf Souccar, a loss of confidence in the federal Witness Protection Program could paralyze the work of the police:

Loss of confidence in the Witness Protection Program could have a very detrimental ripple effect. Witnesses would be reluctant to come forward, and police agents would refuse to provide assistance to our country's most complex organized crime and national security investigations.⁽⁵²⁾

Our witnesses were unequivocal that the Program is an essential tool in the fight against serious crime, organized crime and terrorism. However, our review made it possible to identify certain weaknesses in the Program that, in our opinion, justify amendments to the Act. The following sections of this chapter discuss these weaknesses and set out our recommendations for rectifying them.

1. PROMOTING FAIR AND EFFICIENT MANAGEMENT OF THE PROGRAM

(a) Create a clear distinction between investigations and prosecutions on the one hand and the Witness Protection Program on the other by setting up an independent Office at the Department of Justice

Witness protection programs vary considerably from country to country, depending on the need for protection and the historic, geographic, legal and social contexts. At our hearings, witnesses explained to the Committee that the most striking difference between programs involves the choice of the entity responsible for making decisions about the admission of witnesses. Nick Fyfe,⁽⁵³⁾ an expert in the field, said:

There are significant differences between jurisdictions in relation to the role that the police, the judiciary and the government play in decisions about inclusion in protection programs. The UK is similar to Canada and Australia in allowing such decisions to be taken by chief police officers, but if you look at a country like Belgium, decisions about who is included are taken by a witness protection board comprising public prosecutors, the police, and members of the Justice and Interior ministries. If you look at Italy, there's a central commission chaired by the Undersecretary of State, comprising judges and experts on organized crime.

(51) Yvon Dandurand, *Evidence*, 4 February 2008.

(52) Raf Souccar, Assistant Commissioner, Federal and International Operations, RCMP, *Evidence*, 19 April 2007.

(53) Director, Scottish Institute for Policing and Research, and Professor of Human Geography, *Evidence*, 31 May 2007.

In the opinion of the experts who appeared before us, the police are not necessarily best placed to decide on the admission of witnesses to witness protection programs. Professor Fyfe commented:

[F]rom the work we did in looking across Europe, there was some surprise that in some jurisdictions it was the police who were allowed to take this decision. It was felt that [the police] were perhaps too close to the whole investigation process and that you needed some people who had some distance from that, who perhaps could take a wider view as to whether the witness was essential to the prosecution and the investigation. I think there was a feeling in some cases that perhaps the police were too ready to take witnesses into protection programs, because it would allow the investigations to proceed more quickly.⁽⁵⁴⁾

According to Professor Dandurand, the problem with making the police responsible for admission decisions is that “they offer protection selectively based on what is useful for the police in attempting to obtain a conviction or advance a prosecution. [...] A person may well be] facing a serious threat but [be] of no real value as a witness to the police.”⁽⁵⁵⁾ Professor Dandurand also told the Committee about the findings of a Council of Europe study on best practices in witness protection: the Council concluded that it was important to separate witness protection agencies from investigative and prosecutorial units, with respect to both personnel and organization, in order to ensure the objectivity of the protective measures and to protect witnesses’ rights.⁽⁵⁶⁾

In agreement with the experts from whom we heard, we think it essential to separate the organization responsible for the Witness Protection Program from the police, in order to create a clear distinction between prosecution and investigation on the one hand and a witness’s participation in the Program on the other. Such independence also strikes us as crucial for making it plain that protection is not a reward for cooperating with the authorities. We recognize that some witnesses are rewarded for their cooperation with the justice system (whether financially, by sentence reductions as a result of plea bargaining, or by leniency at the time of sentencing).⁽⁵⁷⁾ But while such benefits happen once and conclude, protection must evolve over time according to the circumstances and witnesses’ needs.⁽⁵⁸⁾

Like the experts with whom we spoke, the Committee considers that the decision to admit a witness to the Program should be made by a multidisciplinary team within the Department of Justice, that could be made up of police officers, Crown attorneys, criminologists and/or psychologists. Such a team would be in a much better position to

(54) *Evidence*, 31 May 2007.

(55) Yvon Dandurand, *Evidence*, 4 February 2008.

(56) *Ibid.*

(57) Yvon Dandurand, speaking notes tabled to the Committee, 4 February 2008.

(58) Anne-Marie Boisvert, *La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise*, June 2005 (available in French only).

strike a balance between the public interest (vis-à-vis the risk posed by a witness's participation in the Program) and the interests of the prosecution (from the police standpoint). As Professor Fyfe said:

It may be that having that kind of group taking those decisions, one that is slightly removed from the police, may offer a more independent and perhaps more dispassionate view of whom it is appropriate to protect and who would be included and who should be excluded from these programs.⁽⁵⁹⁾

In light of the above:

RECOMMENDATION 1:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* (WPPA) be amended to entrust the administration of the Witness Protection Program to an independent Office within the Department of Justice. A multidisciplinary team from the Office, which could consist of police officers, Crown attorneys and psychologists and/or criminologists with appropriate security clearance, should be responsible for making decisions about witness admission and for monitoring of protection agreements. Police forces should be responsible for threat assessments, determining the level of security and implementing the protective measures.

(b) Carry out psychological assessments of candidates aged 18 and over

At the present time, candidates for the federal Witness Protection Program are assessed by members of the RCMP trained in the witness protection field. The assessment looks at the factors set out in the WPPA, including the nature of the risk to the witness's safety; the potential danger to the community if the witness is admitted to the Program; the value of the information or evidence given by the witness; and the likelihood of the witness's being able to adjust to life in the Program. According to the information we were given, candidate assessments do not systematically include a psychological evaluation designed to determine their ability to adapt and their likelihood of reoffending.

(59) *Evidence*, 31 May 2007.

Gerald Shur⁽⁶⁰⁾ explained to the Committee that in the American program the decision to accept a witness is based on a wide range of information, including a psychological assessment of the witness and every member of his/her family over the age of 18, to determine “whether or not the witness is likely to commit a violent act, how well [the witness and his/her family] would fit within the program, whether they would be able to follow the rules given to them, what sort of employment they would need, and what their skills are.”⁽⁶¹⁾

On the basis of the evidence we heard, the Committee considers it would be preferable for potential candidates, including family members, to systematically undergo a psychological assessment, given the nature of this program of last resort and the fact that most witnesses admitted to it have had ties to the criminal milieu before cooperating with the authorities. The WPPA provision enabling the Commissioner to provide up to 90 days of protection in an emergency to a potential protectee who has not yet signed an agreement would not, in our opinion, be sufficient to allow for this type of evaluation without compromising investigations and/or prosecutions. Therefore:

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended so that a psychological assessment of candidates over the age of 18, including family members, be automatically carried out before any candidate is admitted to the Program, particularly when a change of identity is being considered as a protective measure.

(c) Promote fair and equitable negotiations

At present, a potential protectee who is negotiating with the RCMP for individual protection, and in some cases for the protection of his or her family, is not offered the services of a lawyer. Several witnesses deplored this state of affairs, arguing that the uneven balance of power between a potential witness and the police justifies the automatic presence of a lawyer when the contract is being negotiated. Barry Swadron, QC, founder and senior member of the law firm of Swadron Associates, told the Committee:

(60) Gerald Shur, Senior Associate Director (ret'd), Office of Enforcement Operations, Criminal Division, United States Department of Justice, *Evidence*, 31 May 2007.

(61) Ibid.

Here you have the RCMP, or whatever organization, which has been doing this for years, and you have a vulnerable person who's never been involved, and you expect him or her to match them. They have it all over [him or her]. At least if that person had a lawyer who could say, "Watch what you're getting into [...]"⁽⁶²⁾

In agreement with the experts who appeared before us, the Committee considers that the presence of a legal adviser at the stage of negotiating and signing a protection contract is a decisive factor in making the negotiations fair and equitable, by ensuring that the protectee understands the conditions and scope of the document he/she is preparing to sign. The signing of such a contract marks a huge change in the life of a witness and his or her family. Although we have recommended the creation of an independent Office to administer the Witness Protection Program, we nevertheless consider that the negotiating and signing of such an important contract requires the informed consent of the witnesses being protected. Therefore:

RECOMMENDATION 3:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended so that potential candidates are automatically offered the aid of legal counsel with an appropriate security clearance during the negotiation of the candidate's admission to the Witness Protection Program and the signing of the protection contract. The fees of such counsel should be paid by the independent Office responsible for witness protection at the Department of Justice.

(d) Establish a dispute resolution process

We learned in the course of our review that protectees who are dissatisfied with the Program are advised to contact their designated coordinator⁽⁶³⁾ to discuss their complaints or express their disagreement with an RCMP decision. Throughout our review, witnesses criticized this arrangement, pointing out that it is not reasonable to expect a dissatisfied individual to complain to someone in the very organization that is responsible for his or her protection and monitoring.

(62) Evidence, 5 June 2007.

(63) The Witness Protection Program coordinators are members of the RCMP who have been given specialized training in the field of witness protection.

The Commission for Public Complaints against the RCMP is currently empowered to hear complaints about the Witness Protection Program. The Chair of the Commission, Paul E. Kennedy, nevertheless told the Committee that the *Royal Canadian Mounted Police Act*⁽⁶⁴⁾ limits the Commission's reviews, in particular by allowing the RCMP to refuse to disclose certain information. In Mr. Kennedy's opinion, this provision constitutes a major obstacle to this civilian oversight mechanism.

As we saw in the preceding chapter of this report, the Commission has received few complaints about the management of the Program since the WPPA was passed in 1996. Between 20 June 1996 and 30 May 2007, the Commission received 21 complaints about the Program and initiated five investigations. To explain these figures, Mr. Kennedy pointed out that the Commission is not well known to the public at large and probably not to protectees either.

Protectees who are dissatisfied with RCMP decisions can also appeal to the Federal Court for a review of the decisions. Despite this, some witnesses were of the opinion that protectees do not have access to a reasonable mechanism for appealing decisions made by the people administering the Program, or for making their complaints heard. Professor Dandurand argued that it is "time to address the need for an effective complaint and redress mechanism for witnesses at risk and for protected witnesses who are endangered or whose rights may be abused as a result of poor witness protection practices."⁽⁶⁵⁾ In light of the above:

RECOMMENDATION 4:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended to make the Commission for Public Complaints Against the RCMP responsible for handling complaints from candidates for, and protectees of, the Witness Protection Program. The Commission should have access to all documents it considers necessary for carrying out its review effectively, with the exception of Cabinet confidences subject to the appropriate safeguards. The Committee considers that candidates and protectees should be systematically informed of this recourse during negotiations for their admission to the Program.

(64) S.C. 2003, c. 22.

(65) Speaking notes, 4 February 2008.

2. FACILITATING ACCESS TO THE WITNESS PROTECTION PROGRAM

(a) Resolve the funding issue

Although, in theory, the federal Witness Protection Program enables any law enforcement agency in Canada to relocate witnesses anywhere within Canada, the Committee was told that a number of police forces do not have the financial means to take advantage of the Program, because it operates on a cost-recovery basis. The costs incurred in protecting a witness who has collaborated with a law enforcement agency other than the RCMP are currently billed to that agency. When he appeared as a representative of the Canadian Association of Chiefs of Police, Gordon B. Schumacher made the following observation:

When police agencies first look at the national program for help with witness relocation and witness protection, they find substantial difficulties that have to be overcome, not the least of which is cost. The cost of placing an individual in the national program can be substantial and can be beyond the means of most Canadian police agencies.

[...] I can't emphasize that point enough, as it's one of the main problems with the federal Act. It's simply unaffordable.⁽⁶⁶⁾

The problem of access to the federal Witness Protection Program is not new. The Committee learned that the Canadian Association of Chiefs of Police and the Manitoba Association of Chiefs of Police recommended a national witness protection funding regime to the provincial and federal ministers of Justice in 2005.⁽⁶⁷⁾ During our review, the Canadian Association of Chiefs of Police reiterated the need for a federal funding program designed for all Canadian police forces that wish to relocate witnesses. The Association considers that the lack of such funding creates the risk that certain Canadian cities will become "safe havens for criminals". Association representative Gordon Schumacher said:

Organized crime, serious crime, does not discriminate relative to geographic boundaries. It can be found in every province, city and town throughout Canada. Failure to attack these groups in small communities creates safe havens; therefore, programs such as witness protection must be made available if we are to stay one step ahead of criminal organizations and those who commit serious crimes against the people of Canada.⁽⁶⁸⁾

The Committee believes it is essential to resolve the issue of funding, in order to make sure that the Witness Protection Program is a truly national program and accessible to all Canadians whose safety is at serious risk because of their cooperation, or that of a member of their family, with the authorities. Therefore:

(66) Gordon B. Schumacher, *Evidence*, 8 May 2007.

(67) *Ibid*

(68) *Ibid*.

RECOMMENDATION 5:

The Committee recommends that the federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice and Public Safety develop a funding agreement for participation in the Witness Protection Program that would recognize governments' shared responsibility for justice. The agreement should be designed to make the Witness Protection Program accessible to all Canadian police forces.

(b) Encourage collaboration among all agencies involved in witness protection

In agreement with our witnesses, the Committee considers that simply making more money available will not be enough to guarantee access to the Program. Governments' commitment to the protection of vulnerable and threatened witnesses must also involve the mobilization of all agencies involved in witness protection. To achieve this, the Committee considers it important to encourage the drafting of memoranda of understanding between the various parties involved in witness protection. Such memoranda could be drawn up between the Correctional Service of Canada, the provincial/territorial correctional services and the RCMP, or with provincial and territorial governments, in order to facilitate the assumption of responsibility for vulnerable and threatened witnesses and respect for their rights. Collaboration of this kind is indispensable for making a success of most of the protection agreements, because some protected witnesses must serve a term of imprisonment in the provincial or federal correctional system, a large number are relocated to another province or territory, and a change of identity is often required.

During our review, some police representatives suggested amending the WPPA to allow the organization responsible for administering the federal Witness Protection Program to reach memoranda of understanding with the provincial governments on funding for witnesses. At the present time, police forces that do not have the means to pay protection expenses from their regular budgets must arrange funding for their witness from their provincial justice ministry before applying for admission to the federal Program.⁶⁹ Allowing ministries of justice to enter into agreements directly with the Office responsible for witness protection, or with the federal government, would have the advantage of accelerating the processing of protection files and making the process less cumbersome. In light of the testimony received:

(69) Ibid.

RECOMMENDATION 6:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended so that the RCMP or the independent Department of Justice Office responsible for witness protection can enter into agreements directly with provincial and territorial governments, in order to accelerate the processing of witness protection files. Until such time as memoranda of agreement are drafted, the RCMP should continue to enter into agreements with police forces.

3. ESTABLISHING MINIMUM CANADIAN WITNESS PROTECTION STANDARDS

As we saw in the second chapter of this report, some Canadian provinces and municipalities have their own witness protection programs. Although the Committee did not study the operation of these programs in depth, the evidence we heard indicates that there is substantial variation in their operations and administration. The federal Witness Protection Program is currently the only one governed by statute, a situation that some witnesses found deplorable. Barry Swadron argued that:

Apart from the *Witness Protection Program Act* of Parliament, there is no other legislation anywhere in Canada. I'm of the view that where there is no legislation, there are no minimum standards. I'm sure there are standards, but these standards might be substandard. Moreover, they could be changed at will.⁽⁷⁰⁾

Mr. Swadron urged the Committee to recommend that Parliament set minimum standards for the administration of all witness protection programs in the country, pointing out that “[t]here’s no reason that Parliament cannot legislate across the board. It legislates the *Criminal Code*, and the *Criminal Code* is dealt with by the provinces and municipal police forces.”⁽⁷¹⁾

The RCMP representatives who appeared before the Committee also said they were concerned about the lack of minimum standards. In June 2007, the protection and monitoring of 300 protectees in the federal Program was done entirely by either provincial or municipal police forces,⁽⁷²⁾ depending on the case. Chief Superintendent Ogden explained why:

(70) Evidence, 5 June 2007.

(71) Ibid.

(72) Evidence, 19 April 2007.

Any time another agency approaches us and they request secure documents only, but they say, "No, we want to do the... we'll look after the person, we'll look after all the obligations in the supervision." They are technically in the Witness Protection Program. They are provided secure documents. That would be all of our involvement. From there, we're dependent on the other police agency to advise us if there have been breaches and what the action follow-up has been.⁽⁷³⁾

The most disturbing aspect is that the RCMP does not seem able to ensure uniform treatment for all protectees in the Program. Indeed, it is highly probable that not all protectees supervised by other police forces are handled in the same way, with their treatment depending on the police force that provides their protection. Chief Superintendent Ogden said that in certain cases the RCMP is not even told when another police force decides to terminate the protection of a protectee, or why. In such cases the RCMP is unable to ensure that the protection has ended in a manner consistent with the standards it has established.⁽⁷⁴⁾

To rectify this shortcoming, RCMP Assistant Commissioner Raf Souccar recommended setting up a single witness protection program. The model he proposed would entail the creation of integrated units made up of representatives of various law enforcement agencies from across the country, mandated to provide protection and monitoring for all protectees. Supervision of the integrated units and administration of the program would be done by the Commissioner of the RCMP, as under the existing Program. The suggested program would, in the Assistant Commissioner's opinion, make it possible to treat witness protection cases consistently all across Canada, by providing standardized training for police officers working with agent sources and informer sources.

We agree with the witnesses that minimum standards for the Witness Protection Program must be introduced as soon as possible. Police forces must respect the provisions of the protection contract when they admit witnesses to the federal program. We further consider that all witness protection programs should respect the same minimum protection standards. Therefore:

RECOMMENDATION 7:

The Committee recommends that the federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice and Public Safety elaborate minimum Canadian standards to ensure uniformity in the treatment of all witnesses admitted to witness protection programs. This would include, wherever possible, an expansion of the options available as set out in section 486 of the *Criminal Code* and any provincial, territorial or municipal equivalents, in order to facilitate testimony by

(73) Ibid.

(74) *Evidence*, 7 June 2007.

witnesses to crimes who do not wish to enter a formal witness protection program.

The Committee considers that the provinces and territories that wish to establish their own witness protection programs should be encouraged to do so. The Committee sees no reason why the provinces and territories should not take charge of the relocation and change in identity of their own witnesses, as long as the minimum rules are complied with.

4. PROMOTING TRANSPARENCY

Witness protection requires respect for confidentiality. The Committee realizes that publication of detailed data could compromise the safety of protectees and the integrity of the Witness Protection Program. However, it seems to us that the Program could be made more transparent by allowing independent research that respects case confidentiality, by improving the information in the annual reports, and by ensuring independent oversight of the RCMP's activities.

(a) Allow independent research

Independent research is difficult, given the nature of the Program, but it is not impossible. Nick Fyfe presented an example of research carried out in the United Kingdom that dealt with the experiences of protectees. When Yvon Dandurand appeared, he also discussed this possibility:

[U]sually this is done either by vetting a researcher or research team through a very stringent process to make sure you're not exposing witnesses, and that's complicated, but possible. It has been done. The second [way] is to [...] ask your questions of the witnesses through their handlers or through the people responsible for their protection.⁽⁷⁵⁾

Professor Dandurand also discussed the recent work of the Commission of Inquiry into the Investigation of the Bombing of Air India Flight 182 in relation to witness protection. Subsection b.v. of the Commission's Terms of Reference calls for the Commissioner to analyze "whether existing practices or legislation provide adequate protection for witnesses against intimidation in the course of the investigation or prosecution of terrorism cases." Professor Dandurand noted that the Commission had distributed a questionnaire to some of its witnesses who were protected under the RCMP Witness Protection Program, to find out about their views. The Committee applauds the Commission's initiative and looks forward to its findings.

(75) *Evidence*, 4 February 2008.

In common with the witnesses who appeared before it, the Committee considers that independent research is a key element for ensuring the Program's smooth operation and credibility.

RECOMMENDATION 8:

The Committee recommends that the independent Department of Justice witness protection Office (once it has been established) encourage and permit independent research into witness protection (for example, assessments of the Program's effectiveness and efficiency based on analysis of prosecutions; analyses of protectee feedback, involvement in crime and success at relocating). The Office should also systematically compile data about the Witness Protection Program, while respecting the confidentiality of protectees.

(b) Improve the information found in the annual reports tabled to Parliament

During our review, some witnesses criticized the poor quality of the data presented in the Witness Protection Program's annual reports. Some said that the data did not make it possible to evaluate the Program's costs overall. The amount cited in the annual reports does not include the salaries of RCMP officers, the cost of investigations or the subsequent legal fees. One witness also noted that the reports contain no data making it possible to determine where the money is spent and, consequently, evaluate results per dollar spent. It is impossible to find out, for example, what percentage of funding goes to compensation as opposed to relocation, physical protection of witnesses, psychological monitoring, and so forth. Aware of this shortcoming, the RCMP told the Committee that it intends to present more detailed data on the Program's costs in its 2006-2007 annual report.

Some witnesses pointed out that the general public's ideas about the Program are sometimes erroneous. During the review, the Committee learned about one of these misconceptions, which is that people in the Program are offered immunity for any criminal acts they may commit in the future. Assistant Commissioner Souccar said of this idea that:

This perception that there is a bubble within which a person in the Witness Protection Program lives is completely false. They're not in any kind of bubble that allows them immunity from committing crimes. They are subject to all the laws of the country, as anybody else is. Their criminal record follows them. If they commit a crime, they will leave evidence behind. Their fingerprints don't change. Their DNA doesn't change. They will be investigated, and they will be prosecuted. They will go to jail, just like anybody else. The fact that they're in the Program does not allow them to hide. That's the perception that seems to be out there.⁽⁷⁶⁾

(76) Raf Souccar, *Evidence*, 19 April 2007.

In light of the above:

RECOMMENDATION 9:

The Committee recommends that the information contained in the annual report on the Witness Protection Program be enhanced so as to give a clearer picture of the Program, the reason for its existence and protectees' obligations.

(c) Provide for civilian oversight of RCMP activities

In recent years, the RCMP has been the subject of many reviews. In December 2007, the report of the Task Force on Governance and Cultural Change in the RCMP recommended the creation of an independent complaints and oversight commission. Witnesses who appeared before us supported the need for civilian oversight of the RCMP's activities. Paul E. Kennedy, Chair of the Commission for Public Complaints Against the RCMP, described to the Committee the legislative amendments that would make it possible to give this role to his Commission.

While the Committee realizes that these are important issues, we consider that they lie outside the scope of our mandate. In addition, proposed recommendations are already in the hands of the government.

CONCLUSION

Relocating witnesses and creating new identities for them are extreme, complex and onerous protective measures. Admission to the federal Witness Protection Program must thus remain a protective measure of last resort. The WPPA provides that alternative measures for protecting witnesses must be considered before they are admitted to the Program: we find this entirely appropriate. At the same time, we want to reiterate that all witness protective measures, whether at the municipal, provincial, territorial or federal levels, play an essential role in the fight against crime and the maintenance of the rule of law. The Committee has every hope that the implementation of this report's recommendations will make it possible to correct a number of the weaknesses in the federal Witness Protection Program that were brought to our attention.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* (WPPA) be amended to entrust the administration of the Witness Protection Program to an independent Office within the Department of Justice. A multidisciplinary team from the Office, which could consist of police officers, Crown attorneys and psychologists and/or criminologists with appropriate security clearance, should be responsible for making decisions about witness admission and for monitoring of protection agreements. Police forces should be responsible for threat assessments, determining the level of security and implementing the protective measures.

RECOMMENDATION 2:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended so that a psychological assessment of candidates over the age of 18, including family members, be automatically carried out before any candidate is admitted to the Program, particularly when a change of identity is being considered as a protective measure.

RECOMMENDATION 3:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended so that potential candidates are automatically offered the aid of legal counsel with an appropriate security clearance during the negotiation of the candidate's admission to the Witness Protection Program and the signing of the protection contract. The fees of such counsel should be paid by the independent Office responsible for witness protection at the Department of Justice.

RECOMMENDATION 4:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended to make the Commission for Public Complaints Against the RCMP responsible for handling complaints from candidates for, and protectees of, the Witness Protection Program. The Commission should have access to all documents it considers necessary for carrying out its review effectively, with the exception of Cabinet confidences subject to the appropriate safeguards. The Committee considers that candidates and protectees should be systematically informed of this recourse during negotiations for their admission to the Program.

RECOMMENDATION 5:

The Committee recommends that the federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice and Public Safety develop a funding agreement for participation in the Witness Protection Program that would recognize governments' shared responsibility for justice. The agreement should be designed to make the Witness Protection Program accessible to all Canadian police forces.

RECOMMENDATION 6:

The Committee recommends that the *Witness Protection Program Act* be amended so that the RCMP or the independent Department of Justice Office responsible for witness protection can enter into agreements directly with provincial and territorial governments, in order to accelerate the processing of witness protection files. Until such time as memoranda of agreement are drafted, the RCMP should continue to enter into agreements with police forces.

RECOMMENDATION 7:

The Committee recommends that the federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice and Public Safety elaborate minimum Canadian standards to ensure uniformity in the treatment of all witnesses admitted to witness protection programs. This would include, wherever possible, an expansion of the options available as set out in section 486 of the *Criminal Code* and any

provincial, territorial or municipal equivalents, in order to facilitate testimony by witnesses to crimes who do not wish to enter a formal witness protection program.

RECOMMENDATION 8:

The Committee recommends that the independent Department of Justice witness protection Office (once it has been established) encourage and permit independent research into witness protection (for example, assessments of the Program's effectiveness and efficiency based on analysis of prosecutions; analyses of protectee feedback, involvement in crime and success at relocating). The Office should also systematically compile data about the Witness Protection Program, while respecting the confidentiality of protectees.

RECOMMENDATION 9:

The Committee recommends that the information contained in the annual report on the Witness Protection Program be enhanced so as to give a clearer picture of the Program, the reason for its existence and protectees' obligations.

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|--|------------|---------|
| Thirty-Ninth Parliament, 1st Session | | |
| Department of Justice | 2007/04/19 | 38 |
| William Bartlett, Senior Counsel Criminal Law Policy Section | | |
| Royal Canadian Mounted Police | | |
| David Bird, Counsel Legal Services | | |
| Derek R. Ogden, Chief Superintendent Director General, Drugs and Organized Crime, Federal and International Operations | | |
| Raf Souccar, Assistant Commissioner Federal and International Operations | | |
| Canadian Association of Chiefs of Police | 2007/05/08 | 43 |
| Mike McDonell, Assistant Commissioner Chair of the Counter-terrorism and National Security Committee | | |
| Steve Izzett, Staff Inspector Toronto Police Service Board | | |
| Gordon B. Schumacher, Superintendent Winnipeg Police Service | | |
| Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police | 2007/05/29 | 46 |
| Paul E. Kennedy, Chair | | |
| Brooke McNabb, Vice-Chair | | |
| As an individual | 2007/05/31 | 47 |
| Gerald Shur, Senior Associate Director (Retired) Office of Enforcement Operations, Criminal Division United States Department of Justice | | |
| University of Dundee | | |
| Nick Fyfe, Director Scottish Institute for Policing and Research and Professor of Human Geography | | |

APPENDIX A

LIST OF WITNESSES

| Organizations and Individuals | Date | Meeting |
|---|------------|---------|
| As an individual | 2007/06/05 | 48 |
| Tom Bulmer, Barrister and Solicitor | | |
| Swadron Associates | | |
| Barry Swadron, Senior Member | | |
| Department of Justice | 2007/06/07 | 49 |
| Erin McKey, Senior Counsel Criminal Law Policy Section | | |
| Royal Canadian Mounted Police | | |
| David Bird, Counsel Legal Services | | |
| Carl Busson, Superintendent Officer in charge, Drugs and Organized Crime, "E" Division, BC | | |
| Derek R. Ogden, Chief Superintendent and Director General Drugs and Organized Crime, Federal and International Operations | | |
| Thirty-Ninth Parliament, 2nd Session | | |
| University College of the Fraser Valley | 2008/02/04 | 14 |
| Yvon Dandurand, Associate Vice-President of Research and Graduate Studies Senior Associate, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy | | |

APPENDIX B LIST OF BRIEFS

Organizations and Individuals

Thirty-Ninth Parliament, 1st Session

Fyfe, Nick

Thirty-Ninth Parliament, 2nd Session

Dandurand, Yvon

APPENDIX C: WITNESS PROTECTION PROGRAM ACT

Witness Protection Program Act

1996, c. 15

W-11.2

[Assented to June 20th, 1996]

An Act to provide for the establishment and operation of a program to enable certain persons to receive protection in relation to certain inquiries, investigations or prosecutions

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

SHORT TITLE

Short title

1. This Act may be cited as the *Witness Protection Program Act*.

INTERPRETATION

Definitions

2. In this Act,

"Commissioner"
« *commissaire* »

"Commissioner" means the Commissioner of the Force;

"Force"
« *Gendarmerie* »

"Force" means the Royal Canadian Mounted Police;

"Minister"
« *ministre* »

"Minister" means the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness;

"Program"
« *programme* »

"Program" means the Witness Protection Program established by section 4;

"protectee"
«*bénéficiaire* »

"protectee" means a person who is receiving protection under the Program;

"protection"
«*protection* »

"protection" , in respect of a protectee, may include relocation, accommodation and change of identity as well as counselling and financial support for those or any other purposes in order to ensure the security of the protectee or to facilitate the protectee's re-establishment or becoming self-sufficient;

"protection agreement"
«*accord de protection* »

"protection agreement" means an agreement referred to in paragraph 6(1)(c) that applies in respect of a protectee;

"witness"
«*témoin* »

"witness" means

(a) a person who has given or has agreed to give information or evidence, or participates or has agreed to participate in a matter, relating to an inquiry or the investigation or prosecution of an offence and who may require protection because of risk to the security of the person arising in relation to the inquiry, investigation or prosecution, or

(b) a person who, because of their relationship to or association with a person referred to in paragraph (a), may also require protection for the reasons referred to in that paragraph.

1996, c. 15, s. 2; 2005, c. 10, s. 34.

PURPOSE OF ACT

Protection of persons involved in law enforcement matters

3. The purpose of this Act is to promote law enforcement by facilitating the protection of persons who are involved directly or indirectly in providing assistance in law enforcement matters in relation to

(a) activities conducted by the Force, other than activities arising pursuant to an arrangement entered into under section 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*; or

(b) activities conducted by any law enforcement agency or international criminal court or tribunal in respect of which an agreement or arrangement has been entered into under section 14.

1996, c. 15, s. 3; 2000, c. 24, s. 71.

WITNESS PROTECTION PROGRAM

Establishment

4. A program to facilitate the protection of witnesses is hereby established called the Witness Protection Program to be administered by the Commissioner.

Admission to Program

5. Subject to this Act, the Commissioner may determine whether a witness should be admitted to the Program and the type of protection to be provided to any protectee in the Program.

Admission to Program

6. (1) A witness shall not be admitted to the Program unless

(a) a recommendation for the admission has been made by a law enforcement agency or an international criminal court or tribunal;

(b) the Commissioner has been provided by the witness with such information, in accordance with any regulations made for the purpose, concerning the personal history of the witness as will enable the Commissioner to consider the factors referred to in section 7 in respect of the witness; and

(c) an agreement has been entered into by or on behalf of the witness with the Commissioner setting out the obligations of both parties.

Emergency situations

(2) Notwithstanding subsection (1), the Commissioner may, in a case of emergency, and for not more than ninety days, provide protection to a person who has not entered into a protection agreement.

1996, c. 15, s. 6; 2000, c. 24, s. 72.

Consideration of factors

7. The following factors shall be considered in determining whether a witness should be admitted to the Program:

(a) the nature of the risk to the security of the witness;

(b) the danger to the community if the witness is admitted to the Program;

(c) the nature of the inquiry, investigation or prosecution involving the witness and the importance of the witness in the matter;

(d) the value of the information or evidence given or agreed to be given or of the participation by the witness;

(e) the likelihood of the witness being able to adjust to the Program, having regard to the witness's maturity, judgment and other personal characteristics and the family relationships of the witness;

(f) the cost of maintaining the witness in the Program;

(g) alternate methods of protecting the witness without admitting the witness to the Program; and

(h) such other factors as the Commissioner deems relevant.

Deemed terms of protection agreement

8. A protection agreement is deemed to include an obligation

(a) on the part of the Commissioner, to take such reasonable steps as are necessary to provide the protection referred to in the agreement to the protectee; and

(b) on the part of the protectee,

- (i) to give the information or evidence or participate as required in relation to the inquiry, investigation or prosecution to which the protection provided under the agreement relates,
- (ii) to meet all financial obligations incurred by the protectee at law that are not by the terms of the agreement payable by the Commissioner,
- (iii) to meet all legal obligations incurred by the protectee, including any obligations regarding the custody and maintenance of children,
- (iv) to refrain from activities that constitute an offence against an Act of Parliament or that might compromise the security of the protectee, another protectee or the Program, and
- (v) to accept and give effect to reasonable requests and directions made by the Commissioner in relation to the protection provided to the protectee and the obligations of the protectee.

Termination of protection

9. (1) The Commissioner may terminate the protection provided to a protectee if the Commissioner has evidence that there has been

- (a) a material misrepresentation or a failure to disclose information relevant to the admission of the protectee to the Program; or
- (b) a deliberate and material contravention of the obligations of the protectee under the protection agreement.

Notification of proposed termination

(2) The Commissioner shall, before terminating the protection provided to a protectee, take reasonable steps to notify the protectee and allow the protectee to make representations concerning the matter.

Reasons for certain decisions

10. Where a decision is taken

- (a) to refuse to admit a witness to the Program, the Commissioner shall provide the law enforcement agency or international criminal court or tribunal that recommended the admission or, in the case of a witness recommended by the Force, the witness, with written reasons to enable the agency, court, tribunal or witness to understand the basis for the decision; or
- (b) to terminate protection without the consent of a protectee, the Commissioner shall provide the protectee with written reasons to enable the protectee to understand the basis for the decision.

1996, c. 15, s. 10; 2000, c. 24, s. 73.

PROTECTION OF IDENTITY

Disclosures prohibited

11. (1) Subject to this section, no person shall knowingly disclose, directly or indirectly, information about the location or a change of identity of a protectee or former protectee.

Application

(2) Subsection (1) does not apply

(a) to a protectee or former protectee who discloses information about the protectee or former protectee if the disclosure does not endanger the safety of another protectee or former protectee and does not compromise the integrity of the Program; or

(b) to a person who discloses information that was disclosed to the person by a protectee or former protectee if the disclosure does not endanger the safety of the protectee or former protectee or another protectee or former protectee and does not compromise the integrity of the Program.

Exception

(3) Information about the location or a change of identity of a protectee or former protectee may be disclosed by the Commissioner

(a) with the consent of the protectee or former protectee;

(b) if the protectee or former protectee has previously disclosed the information or acted in a manner that results in the disclosure;

(c) if the disclosure is essential in the public interest for purposes such as

(i) the investigation of a serious offence where there is reason to believe that the protectee or former protectee can provide material information or evidence in relation to, or has been involved in the commission of, the offence,

(ii) the prevention of the commission of a serious offence, or

(iii) national security or national defence; or

(d) in criminal proceedings where the disclosure is essential to establish the innocence of a person.

Further disclosures prohibited

(4) A disclosure of information made to a person under this section does not authorize the person to disclose the information to anyone else.

Notification of proposed disclosure

(5) The Commissioner shall, before disclosing information about a person in the circumstances referred to in paragraph (3)(b), (c) or (d), take reasonable steps to notify the person and allow the person to make representations concerning the matter.

Exception

(6) Subsection (5) does not apply if, in the opinion of the Commissioner, the result of notifying the person would impede the investigation of an offence.

Factors to be considered

12. The following factors shall be considered in determining whether information about a person should be disclosed under section 11:

(a) the reasons for the disclosure;

(b) the danger or adverse consequences of the disclosure in relation to the person and the integrity of the Program;

(c) the likelihood that the information will be used solely for the purpose for which the disclosure is made;

- (d) whether the need for the disclosure can be effectively met by another means; and
- (e) whether there are effective means available to prevent further disclosure of the information.

Use of new identity

13. A person whose identity has been changed as a consequence of the protection provided under the Program shall not be liable or otherwise punished for making a claim that the new identity is and has been the person's only identity.

AGREEMENTS AND ARRANGEMENTS WITH OTHER JURISDICTIONS

Commissioner's agreements

14. (1) The Commissioner may enter into an agreement

- (a) with a law enforcement agency to enable a witness who is involved in activities of the law enforcement agency to be admitted to the Program;
- (b) with the Attorney General of a province in respect of which an arrangement has been entered into under section 20 of the *Royal Canadian Mounted Police Act* to enable a witness who is involved in activities of the Force in that province to be admitted to the Program; and
- (c) with any provincial authority in order to obtain documents and other information that may be required for the protection of a protectee.

Ministerial arrangements

(2) The Minister may enter into a reciprocal arrangement with the government of a foreign jurisdiction to enable a witness who is involved in activities of a law enforcement agency in that jurisdiction to be admitted to the Program, but no such person may be admitted to Canada pursuant to any such arrangement without the consent of the Minister of Citizenship and Immigration nor admitted to the Program without the consent of the Minister.

Arrangements

(3) The Minister may enter into an arrangement with an international criminal court or tribunal to enable a witness who is involved in activities of that court or tribunal to be admitted to the Program, but no such person may be admitted to Canada pursuant to any such arrangement without the consent of the Minister of Citizenship and Immigration, nor admitted to the Program without the consent of the Minister.

1996, c. 15, s. 14; 2000, c. 24, s. 74.

GENERAL

Commissioner's powers

15. The Commissioner's powers under this Act, other than those that may be exercised in the circumstances referred to in paragraphs 11(3)(b) to (d), may be exercised on behalf of the Commissioner by any member of the Force authorized to do so but, where a decision is to be taken

- (a) whether to admit a witness to the Program in circumstances other than those described in paragraph (b), the member making the decision shall be an officer of the Force who holds a rank no lower than Chief Superintendent; and

(b) whether to admit a witness to the Program pursuant to an agreement under paragraph 14(1)(a) or an arrangement under subsection 14(2) or (3) or to change the identity of a protectee or terminate the protection provided to a protectee, the member making the decision shall be the Assistant Commissioner who is designated by the Commissioner as being responsible for the Program.

1996, c. 15, s. 15; 2000, c. 24, s. 75(E).

Annual report

16. (1) The Commissioner shall, not later than June 30 each year, submit a report on the operation of the Program during the preceding fiscal year to the Minister.

Tabling

(2) The Minister shall cause a copy of the report to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the Minister receives the report.

Policy directions relating to Program

17. The Commissioner shall give effect to such directions as the Minister may make concerning matters of general policy related to the administration of the Program.

Cooperation of other branches of government

18. Subject to confidentiality requirements imposed by any other Act, departments and agencies of the Government of Canada shall, to the extent possible, cooperate with the Commissioner and persons acting on behalf of the Commissioner in the administration of the Program under this Act.

Existing agreements

19. Every agreement in existence on the day on which this Act comes into force entered into by or on behalf of the Commissioner to provide protection to a person or entered into on behalf of the Government of Canada relating to the protection of persons is, to the extent that it is consistent with this Act, deemed to have been entered into under the relevant provisions of this Act and shall be governed by this Act.

Regulations

20. The Governor in Council may make regulations for the purpose of giving effect to this Act including, without limiting the generality of the foregoing, regulations

(a) specifying the types of information to be provided in respect of a witness who is being considered for admission to the Program;

(b) respecting the terms that must be included in protection agreements or in agreements or arrangements entered into under section 14; and

(c) governing the procedures to be followed in order to involve a protectee in legal proceedings.

OFFENCE

Disclosure offence

21. Every person who contravenes subsection 11(1) is guilty of an offence and liable

(a) on conviction on indictment, to a fine not exceeding \$50,000 or to imprisonment for a term not exceeding five years, or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine not exceeding \$5,000 or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both.

RELATED AND CONSEQUENTIAL AMENDMENTS

22. and 23. [Amendments]

Important Notices

APPENDIX D: ONTARIO WITNESS PROTECTION PROGRAM

PM[2007] NO.1

Page 1 of 7

Ontario Ministry of the Attorney General
Criminal Law Division



720 Bay Street
Toronto, Ontario M5G 2K1
Phone: (416)326-2615
Fax: (416)326-2063

720 rue Bay
Toronto, Ontario M5G 2K1
Tele: (416)326-2615
Telec: (416)326-2063

PRACTICE MEMORANDUM To Counsel, Criminal Law Division

Date: January 8, 2007

Subject: Ontario's Witness Protection Program

Synopsis: This practice memorandum sets out the procedure for Crown Counsel to follow when dealing with a witness who may require the temporary assistance of Ontario's Witness Protection Program. It also provides information about the program, the criteria for acceptance, and the administration of protective funding.

Table of Contents

1. Criteria For Acceptance
2. What The Program Provides
3. Procedure For Making An Application
4. Administration Of Protective Funding
5. Interim Protective Assistance

Opinion/Advice:

All applications for admission to Ontario's Witness Protection Program must be made to the Ministry of the Attorney General, Crown Law Office - Criminal at 720 Bay Street, 10th Floor, Toronto, Ontario, M5G 2K1 (416-326-4600). Applications must be reviewed by a designated counsel in the Crown Law Office - Criminal, the Director of that Office and the Assistant Deputy Attorney General- Criminal Law, and must be approved by the Deputy Attorney General *before* any promises of acceptance into the program or of ongoing financial or protective assistance are made to the witness.

1. Criteria For Acceptance

The Witness Protection Program provides time-limited funding to assist in the protection, maintenance and relocation of a witness and/or family members where doing so is in the best interests of the administration of justice. Such an unusual measure may be appropriate where:

- a. the life or health of the witness and/or family members is judged by the police to be in *real* danger as a result of the involvement of the witness in a prosecution;
- b. the case in which the witness is involved is a case of significance to the administration of justice; *e.g. murder, robbery, serious crimes of violence, organized crime*;
- c. the witness is cooperating with the police and has agreed to provide truthful testimony that is a *key* element of the Crown's case; and
- d. the witness's and/or his family members' circumstances (e.g. not incarcerated, no longer an undercover agent, etc.) and behaviour (e.g. ability and willingness to comply with program discipline) are such that the witness and/or family members are capable of benefiting from the program's protective measures without themselves posing a danger to the public while in the program.

2. What The Program Provides

The witness protection program does *not* provide long-term financial assistance. It is a temporary relocation and assistance program only. The program also does not provide rewards or benefits in return for testimony. In addition to security advice, the program may, depending on the circumstances of the witness and/or family members, provide such things as:

- a. funding to cover the costs of relocation to a safe environment;
- b. funding for temporary rent, utilities, food and maintenance;
- c. assistance in obtaining social assistance benefits under the new name and in the new locale;
- d. funding to cover the costs of specifically approved security measures;
- e. where appropriate, funding to cover exceptional medical expenses including, where appropriate, psychological counselling;
- f. where appropriate, assistance in changing names and obtaining new identification documents; and
- g. where appropriate, funding for time-limited and specifically approved upgrades to employment skills or education.

Note: the Witness Protection Program does not pay for police costs such as overtime and ordinary travel expenses. Nor does it pay the travel and accommodation costs of a protected witness required to return to court to testify, which costs are the responsibility of the local Crown's office. Where claims for travel expenses for witness are submitted by an authorized witness protection officer, the local Crown's office should, for security reasons, not insist on the submission of travel or

accommodation receipts or other routine expense documentation. In such cases, the police will retain such documentation in their own files.

3. Procedure For Making An Application

An application for assistance under the Witness Protection Program should *not* be sponsored and approved by the Crown Attorney or Assistant Crown Attorney who will be prosecuting the case in which the witness is expected to testify. The bulk of the paperwork associated with an application will be done by the assigned witness protection officer with the assistance of the investigators. On request of the witness protection officer, prosecuting counsel should arrange for a senior, independent Crown counsel to sponsor and approve the application on behalf of the local Crown Attorney's office. The roles of the prosecuting Crown counsel and the senior independent Crown counsel are distinct from one another.

The prosecuting Crown counsel should:

- a. Upon becoming aware that an application to the Witness Protection Program may be necessary, instruct the investigating officers to clearly advise the witness that:
 - The investigating officers have no authority to deal with witness protection matters and cannot make any promises or guarantees of acceptance into the program;
 - The Crown Attorney or Assistant Crown Attorney who prosecutes the case in which the witness is to testify likewise will not be involved in witness protection matters and will not discuss such issues with the witness except to the extent that such later becomes necessary in order to prepare the witness to testify;
 - Any decisions about the witness's acceptance into the Witness Protection Program and about the level or type of assistance the witness may be offered will be made by the Ministry of the Attorney General and not by the local police or prosecutors; and
 - Assuming this has not already happened, the witness will, at the appropriate time, be interviewed in depth by a witness protection officer.
- b. Sign the application provided by the witness protection officer confirming that the witness is willing and able to testify and that his or her anticipated testimony is a key element of the Crown's case. Ideally, this should only be done after the witness has given a sworn, videotaped statement to the police;
- c. Be aware that the witness protection officer will liaise with the investigating officer(s) to ensure that the witness is made available for court appearances and for any witness preparation interviews required by the prosecuting counsel. The responsibility for funding the witness's travel and maintenance for court

appearances and preparation interviews rests with the local Crown's office just as it would with any other out-of-town witness;

- d. Obtain the disclosure material provided to the investigators by the witness protection officer and provide that disclosure to the defence. Standard witness protection practice requires the witness protection officer to provide the investigators with appropriate disclosure materials (edited for security reasons where necessary) relating to the witness's participation in the Witness Protection Program;¹
- e. The prosecuting Crown counsel must ensure that the investigators support the witness protection officers' efforts to manage the witness's protection and restrict their own dealings with the witness accordingly;
- f. The prosecuting Crown counsel must consult with the reviewing counsel at the Crown Law Office - Criminal if any additional or other issues relating to the witness's participation in the program arise during the course of the prosecution;
- g. On becoming aware that a prosecution witness is, has been or may become involved in any other witness protection program or similar process, immediately contact and consult with a reviewing counsel in the Crown Law Office - Criminal to ensure that the witness's treatment by that other program or process is compatible with the Ministry's own witness protection practices; and
- h. On request or as needed, keep the witness protection officer and reviewing counsel at the Crown Law Office - Criminal apprised of the status of the prosecution and of any developments which might have an impact on the witness or his safety.

The senior independent Crown counsel should:

- a. Meet with the investigators and become familiar with the details of the case and the role of the witness in the prosecution;
- b. When the witness has a lawyer, make it clear to that lawyer that any decision about the witness's acceptance into the Witness Protection Program, or about the level or type of assistance offered, will be made independently by the Ministry of the Attorney General based on the witness's security needs and is not a matter that can form part of any locally made plea or other arrangements involving the witness;

¹ Witness protection officers are trained not to discuss the case with protected witnesses and to instruct witnesses that they must abide by the same restriction. Accordingly, it will only be rarely that a witness protection officer is in possession of original information relevant to a prosecution. In those rare cases where the witness protection officer is, disclosure of any required information will be made to the investigators in edited form if necessary.

- c. Ensure that the witness protection officers have all the information (e.g. synopsis of case, witness statements or videotapes, details of outstanding charges and any anticipated resolution) needed to complete the witness's application for admission to the Witness Protection Program;
- d. Instruct the investigating officers to cooperate with the witness protection officers and, in particular, to produce any threat assessment or other information the witness protection officers require;
- e. Consult with the reviewing counsel in the Crown Law Office - Criminal about any issues of concern that arise from a review of the application;
- f. Sign the completed application on behalf of the local Crown Attorney's Office.
By signing the application, the senior independent Crown indicates that he or she has independently assessed the proposed use of witness protection in respect of the witness and is of the opinion that, in all the circumstances (which circumstances include any plea arrangements or other advantages or benefits which have flowed or might flow either to the protected witness or to other witnesses in the case), said use is not contrary to the best interests of the administration of justice;
- g. The senior independent Crown counsel must ensure that the investigators support the witness protection officers' efforts to manage the witness's protection and restrict their own dealings with the witness accordingly; and
- h. Advise both the Crown Attorney *and* the Regional Director of Crown Operations of the application and keep them and reviewing counsel in the Crown Law Office - Criminal apprised of any developments capable of affecting the assessment made under step 6.

4. Administration Of Protective Funding

Once the application has been approved by the Ministry of the Attorney General and the witness has been accepted in the program, the following will typically occur:

- a. A standard Letter of Acknowledgement (describing the general nature of the financial and other assistance approved for the witness) will be drawn up by reviewing counsel in the Crown Law Office - Criminal and signed by the witness *before* any funds (interim protection assistance funds excepted) are disbursed by the police;
- b. The original of the Letter of Acknowledgement will be retained by the witness protection officer assigned to the case and will be made available to the prosecuting counsel in the event that it is required as an exhibit;
- c. Prosecuting counsel will be advised by letter from the Crown Law Office Criminal that the witness has been accepted into the program. The investigating

officers will (on an ongoing basis if necessary) be provided by the witness protection officers with such details of the financial assistance given the witness and other relevant matters as are necessary to make the required disclosure to the defence;

- d. A cheque from the Ministry of the Attorney General, made payable to the designated witness protection officer, will be issued once the applicant has been approved. The witness protection officer will deposit the funds in a separate, interest-bearing account from which all witness protection payments as provided for in the Letter of Acknowledgement will be made; and
- e. The witness protection officer will provide an accounting of the funds to the Crown Law Office - Criminal as requested and will prepare and provide a final accounting at the end of the witness protection project.

5. Interim Protective Assistance

It is often the case in an investigation that the need for witness protection arises with little or no warning such that a witness is in need of immediate protection. In such emergency situations, police forces have funds available to carry out their responsibilities to the witness under the *Police Services Act*. Ontario's Witness Protection Program, upon the witness being accepted in the program and signing the Letter of Acknowledgement, will reimburse the police for all reasonable, interim protection expenses they have incurred. Again, this funding does not cover police overtime or travel expenses.

These interim protection measures may be used by police services on a temporary basis only. It is essential that the formal witness protection application be started at the earliest practical opportunity.

NOTE: In an emergency situation, outside of normal office hours or on weekends or holidays, a representative of the Crown Law Office - Criminal who is familiar with the Witness Protection Program, can be contacted through Ontario Provincial Police Headquarters - GHQ Duty N.C.O. at (705) 329-6950.

Attachments: None

Contact: Crown Law Office - Criminal
416-326-4600

Signed by: Paul Lindsay
Assistant Deputy Attorney General
Criminal Law Division

Practice Memoranda are not considered to be confidential and may be given to defence counsellor other interested persons, upon request.

MANDATORY LANGUAGE

All applications for admission to the Witness Protection Program must be submitted to the Ministry of the Attorney General, Crown Law Office - Criminal at 720 Bay Street, 10th Floor, Toronto, Ontario, M5G 2K1 (416-326-4600).

Applications must be reviewed by a designated coordinator in the Crown Law Office - Criminal and the Assistant Deputy Attorney General - Criminal Law, and must be approved by the Deputy Attorney General *before* any promises of acceptance into the program or financial commitments are made to the witness.

The prosecuting Crown counsel and the senior independent Crown counsel must ensure that the investigators support the witness protection officers' efforts to manage the witness's protection and restrict their own dealings with the witness accordingly; and

The prosecuting Crown counsel must consult with the reviewing counsel at the Crown Law Office - Criminal if any additional or other issues relating to the witness's participation in the program arise during the course of the prosecution.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meetings Nos. 38, 43, 46, 47, 48, 49) 1st Session and (Meeting No.14) 2nd Session is tabled.

Respectfully submitted,

Garry Breitkreuz, MP
Chair

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n^{os} 38, 43, 46, 47, 48, 49) 1^{re} session et (séance n^o 14) 2^e session est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Garry Breitkreuz, député

LANGAGE OBLIGATOIRE

Toutes les demandes d'admission au Programme de protection des témoins doivent être soumises au ministre du procureur général, Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel, au 720, rue Bay, 10^e étage, Toronto (Ontario) M5G 2K1 (416-326-4600).

Les demandes doivent être revues par un coordonnateur désigné au Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel et par le sous-procureur général adjoint – Droit criminel et doivent être approuvées par le sous-procureur général *avant* toute promesse d'accueil dans le programme ou engagement financier envers le témoin.

L'avocat de la poursuite et l'avocat supérieur de la Couronne indépendant doivent s'assurer que les enquêteurs appuient les efforts de l'agent de protection du témoin et restreignent leurs propres négociations avec le témoin en conséquence;

L'avocat de la poursuite doit consulter l'avocat réviseur au Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel, si toute condition supplémentaire concernant la participation du témoin au programme survient durant la poursuite.

- d. Un chèque du ministre du procureur général, payable à l'agent de protection désigné, est émis une fois la demande approuvée. L'agent de protection du témoin dépose les fonds dans un compte distinct portant intérêt, d'où seront tirés tous les paiements de protection du témoin, tel que prévu dans la lettre de reconnaissance;

- e. L'agent de protection fournit au besoin les états du compte au Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel; il préparera et fournira un bilan comptable final à la fin de la période de protection du témoin.

5. Protection provisoire

Souvent, durant une enquête, la nécessité de protéger un témoin survient sans préavis, et celui-ci nécessite alors une protection immédiate. Dans ces cas d'urgence, les forces policières disposent de fonds pour exercer leurs responsabilités envers les témoins en vertu de la *Loi sur les services policiers*. Le Programme ontarien de protection des témoins, une fois le témoin accepté et la lettre de reconnaissance signée, rembourse la police de toutes les dépenses raisonnables de protection provisoire qu'elle a eu à défrayer. Une fois encore, ce financement ne couvre pas le surtemps des policiers ni les frais de déplacement.

Ces mesures de protection provisoires peuvent être utilisées par les services policiers de façon temporaire seulement. Il est essentiel que la demande officielle de protection du témoin soit entreprise le plus tôt possible.

NOTE : En situation d'urgence, hors des heures normales de travail ou encore durant le week-end ou un jour férié, un représentant du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel, familial avec le Programme de protection des témoins peut être contacté par le quartier général de la Police provinciale de l'Ontario - GHQ Duty N.C.O. au (705) 329-6950.

Pièce jointe : Aucune

Contact : Bureau des avocats de la Couronne –Droit criminel
416-326-4600

Signé par : Paul Lindsay
Sous-procureur adjoint,
Division du Droit criminel

Les notes de pratique ne sont pas considérées comme confidentielles et peuvent être fournies à l'avocat de la défense ou à d'autres intéressés, sur demande.

f. Signer la demande remplie au nom du bureau local du procureur de la Couronne. En signant la demande, l'avocat indique qu'il a évalué de façon indépendante le recours (incluant toute négociation ou autre avantage ou bénéfice ayant profité ou pouvant profiter aux témoins protégés ou à d'autres témoins à l'affaire) et que cela n'est pas au contraire aux meilleurs intérêts de la justice;

g. L'avocat principal de la Couronne indépendant doit s'assurer que les enquêteurs appuient les efforts de l'agent de protection du témoin de gérer la protection de ce dernier et de restreindre leurs propres négociations avec lui en conséquence;

h. Aviser à la fois le procureur de la Couronne *et* le directeur régional des opérations de la Couronne de la demande et tenir ces derniers ainsi que l'avocat réviseur du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel de tout développement susceptible d'influer sur l'évaluation réalisée.

4. Administration du financement de la protection

Une fois la demande approuvée par le ministre du procureur général et que le témoin ait été accepté au programme, il arrive généralement ce qui suit :

a. Une lettre de reconnaissance (énonçant la nature générale de l'aide financière et autre approuvée pour le témoin) est rédigée par l'avocat réviseur au Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel et signée par le témoin *avant* tout déboursement (sauf les fonds d'aide provisoire de protection) par la police.

b. La lettre de reconnaissance originale est conservée par l'agent de protection assigné au dossier et sera mise à la disposition de l'avocat poursuivant au cas où elle serait requise comme pièce;

c. L'avocat poursuivant sera informé par lettre du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel que le témoin a été accepté au Programme. On informera les enquêteurs des détails de l'aide financière accordée au témoin et des autres questions pertinentes nécessaires pour la divulgation requise à la défense, par l'agent de protection (de façon continue si nécessaire);

- d. Obtenir la divulgation des documents fournis aux enquêteurs par l'agent de protection et le fournir à la défense. La pratique courante exige que l'agent de protection fournisse aux enquêteurs les documents de divulgation (modifiés au besoin pour raisons de sécurité) au sujet de la participation du témoin au Programme de protection;
- e. L'avocat poursuivant doit s'assurer de l'appui des enquêteurs à l'agent de protection, pour garantir la protection du témoin et qu'ils restreignent leurs négociations avec le témoin en conséquence;
- f. L'avocat poursuivant doit consulter l'avocat réviseur du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel pour toute autre question soulevée durant la poursuite et concernant la participation du témoin au programme;
- g. Après avoir appris qu'un témoin à charge est, a été ou pourrait bénéficier d'un autre programme de protection des témoins ou analogue, consulter immédiatement un avocat réviseur du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel pour s'assurer que le traitement du témoin par l'autre programme est compatible avec les pratiques de protection du ministère;
- h. Sur demande au besoin, l'agent de protection et l'avocat réviseur du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel évaluent l'état de la poursuite et tout nouvel élément qui pourrait avoir un impact sur le témoin ou sa sécurité.

L'avocat principal de la Couronne indépendant doit :

- a. Rencontrer les enquêteurs et se familiariser avec les détails de l'affaire et avec le rôle du témoin dans la poursuite.

- b. Quand le témoin a un avocat, préciser à ce dernier que toute décision relative à l'acceptation du témoin au Programme de protection, ou au sujet du niveau ou du type d'aide offert, sera pris indépendamment par le ministère du procureur général à partir des besoins de sécurité du témoin et que cela ne fait pas partie d'une négociation locale ou de tout arrangement impliquant le témoin;

- c. s'assurer que l'agent de protection dispose de toute l'information (synopsis de l'affaire, déclarations ou vidéos du témoin, détails des accusations ou de tout règlement prévu, etc.) requis pour la demande du témoin au Programme de protection;

- d. Demander aux enquêteurs de collaborer avec l'agent de protection et, en particulier, de produire toute évaluation de menace ou autre information dont il pourrait avoir besoin;

- e. Consulter l'avocat réviseur du Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel sur toute question soulevée par la révision de la demande;

Les agents de protection des témoins sont formés pour ne pas discuter de l'affaire avec les témoins protégés et pour les instruire qu'ils doivent respecter la même restriction. En conséquence, il est rare qu'un agent de protection soit en possession d'information originale concernant la poursuite. Dans ces rares cas, la divulgation de toute information requise sera faite aux enquêteurs sous forme modifiée si nécessaire.

3. Procédure de demande

Une demande d'aide au Programme de protection des témoins ne doit pas être parrainée et approuvée par le procureur ou le procureur adjoint de la Couronne qui assure la poursuite dans la cause où le témoin doit témoigner. La plupart des documents de la demande seront remplis par l'agent de protection assigné, avec l'aide des enquêteurs. Sur demande de l'agent de protection, l'avocat de la poursuite devrait demander à un avocat principal indépendant de la Couronne de parrainer et d'approuver la demande au nom du bureau local du procureur. Les rôles de l'avocat poursuivant et de l'avocat principal indépendant sont distincts l'un de l'autre.

L'avocat poursuivant de la Couronne doit :

- a. en apprenant la possibilité d'une demande au Programme de protection des témoins, demander aux enquêteurs d'aviser clairement le témoin des faits suivants :
 - Les enquêteurs n'ont aucun pouvoir de négocier des questions de protection des témoins et ne peuvent pas promettre ni garantir l'acceptation dans le programme;
 - Le procureur et le procureur adjoint de la Couronne qui sont poursuivants dans l'affaire où le témoin doit témoigner ne participent pas non plus à la protection du témoin et ne discutent pas de ces questions avec lui, sauf dans la mesure où cela est nécessaire pour le préparer à témoigner;
 - Toute décision concernant l'acceptation du témoin au Programme de protection et au sujet du niveau ou du type d'aide qu'il peut recevoir sera prise par le ministère du Procureur général et non par les policiers ou les poursuivants locaux;
 - En supposant que cela n'a pas encore eu lieu, le témoin sera, au moment opportun, interrogé à fond par un agent de protection.

- b. Signer la demande fournie par l'agent de protection des témoins, confirmant que le témoin consent à témoigner et que son témoignage prévu est essentiel à la poursuite de la Couronne. Idéalement, cela devrait avoir lieu après que le témoin ait fait une déclaration vidéo sous serment à la police;

- c. Savoir que l'agent de protection entrera en contact avec les enquêteurs pour s'assurer que le témoin est disponible pour comparaître en cour et pour toute entrevue de préparation requise par le poursuivant. La responsabilité de financer les déplacements et l'entretien du témoin pour sa comparution en cour et sa préparation aux entrevues relève du bureau local de la Couronne, comme c'est le cas pour tout témoin venant de l'extérieur de la ville;

- a. la vie ou la santé du témoin et(ou) de membres de sa famille est *réellement* menacée, selon la police, à cause de son témoignage dans une poursuite;
- b. la cause à laquelle le témoin participe est importante pour l'application de la justice : *meurtre, vol, crime violent, crime organisé, etc.*;
- c. le témoin coopère avec la police et a accepté de livrer un témoignage véridique qui est essentiel à la poursuite de la Couronne;
- d. le contexte du témoin et (ou) de membres de sa famille (hors de prison, n'agissant plus comme agents banalisés, etc.) et leur comportement (exemple : capacité et volonté de respecter la discipline du programme) sont tels qu'ils sont en mesure de bénéficier des mesures de protection du programme sans constituer un danger public.

2. Ce que prévoit le programme

Le programme de protection des témoins ne prévoit *pas* d'aide financière à long terme. Il s'agit d'un programme temporaire de réinstallation et d'aide seulement. En outre, il *n'offre ni* récompense *ni* bénéfice en échange du témoignage. En plus de conseils sur la sécurité, le programme *peut* fournir, selon le contexte du témoin et (ou) de membres de sa famille :

- a. des fonds pour couvrir les frais de réinstallation dans un milieu sûr;
- b. des fonds temporaires pour le loyer, les services publics, la nourriture et l'entretien;
- c. de l'aide pour obtenir des prestations d'aide sociale sous un nouveau nom et dans un nouveau lieu;
- d. des fonds pour couvrir le coût de mesures de sécurité particulières approuvées;
- e. au besoin, des fonds pour couvrir des dépenses médicales exceptionnelles y compris, lorsque cela convient, du counseling psychologique;
- f. au besoin, de l'aide pour changer de nom et obtenir de nouveaux papiers d'identité;
- g. au besoin, des fonds pour des cours de base ou de perfectionnement limités dans le temps et approuvés spécifiquement.

Remarque : le Programme de protection des témoins *ne couvre pas* les coûts policiers comme le surtemps et les frais de déplacement normaux. Il ne rembourse pas non plus les frais de déplacement et de logement d'un témoin protégé qui doit revenir témoigner en cour; ces frais sont normalement du ressort du bureau local de la Couronne. Quand des notes de frais de voyage de témoins sont présentées par un agent autorisé de protection des témoins, le bureau de la Couronne ne doit pas réclamer, pour des raisons de sécurité, les reçus de frais de déplacement ou de logement ou d'autres pièces de routine. La police conservera ces pièces justificatives dans ses propres dossiers.

ANNEXE D : PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS DE L'ONTARIO

PM[2007] NO.1
Page 1 de 7



Ontario Ministry of the Attorney General
Criminal Law Division

720 Bay Street
Toronto, Ontario M5G 2K1
Phone: (416) 326-2615
Fax: (416) 326-2063
720 rue Bay
Toronto, Ontario M5G 2K1
Télé: (416) 326-2615
Télé: (416) 326-2063

Note de pratique à l'avocat de la Division criminelle

Date : 8 janvier 2007

Sujet : Programme de protection des témoins de l'Ontario

Synopsis : Cette note de pratique énonce la procédure que doit suivre l'avocat de la Couronne dans ses échanges avec un témoin qui peut nécessiter l'aide temporaire du Programme ontarien de protection des témoins. Elle renseigne également sur le programme, les critères d'acceptation et l'administration des fonds de protection.

Table des matières

1. Critères d'acceptation
2. Ce que le programme prévoit
3. Procédure de demande
4. Administration des fonds de protection
5. Aide provisoire de protection

Avis :

Toute demande d'admission au Programme ontarien de protection des témoins doit être adressée au ministère du Procureur général, Bureau des avocats de la Couronne – Droit criminel, 720, rue Bay, 10^e étage, Toronto (Ontario) M5G 2K1 (416-326-4600). La demande doit être revue par un avocat désigné du Bureau, son directeur et le sous-procureur général adjoint – Droit criminel, et approuvée par le sous-procureur général *avant* toute promesse d'acceptation au programme, d'aide financière continue ou de protection du témoin.

1. Critères d'acceptation

Le Programme de protection des témoins prévoit un financement limité dans le temps pour aider à la protection, à la subsistance et à la réinstallation d'un témoin et/ou de membres de sa famille quand cela est dans le meilleur intérêt de l'administration de la justice. Cette mesure inhabituelle peut convenir quand :

17. Le commissaire doit exécuter les instructions que le ministre peut donner sur les grandes orientations de l'administration du programme.

Coopération

18. Les ministères et organismes fédéraux sont tenus, dans la mesure du possible et sous réserve des obligations que d'autres lois fédérales leur imposent en matière de confidentialité, de coopérer avec le commissaire et les personnes agissant en son nom pour assurer la bonne administration du programme.

Accords existants

19. Tout accord en vigueur à la date de l'entrée en vigueur de la présente loi conclu par le commissaire ou en son nom ou celui du gouvernement du Canada pour protéger une ou plusieurs personnes est réputé, dans la mesure de sa compatibilité avec la présente loi, avoir été conclu en vertu des dispositions pertinentes de celle-ci et est régi par elle.

Règlements

20. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toute mesure d'application de la présente loi et, notamment :

- a) préciser le type d'information à fournir au sujet d'un témoin qui désire bénéficier du programme;
- b) prévoir les clauses devant figurer dans un accord de protection ou dans les accords ou arrangements conclus aux termes de l'article 14;
- c) régir la procédure à suivre pour la participation d'un bénéficiaire à une procédure judiciaire.

INFRACTION ET PEINE

Infraction et peine

21. Quiconque contrevient au paragraphe 11(1) commet une infraction passible, sur déclaration de culpabilité :

- a) par mise en accusation, d'une amende maximale de 50 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de cinq ans, ou de l'une de ces peines;
- b) par procédure sommaire, d'une amende maximale de 5 000 \$ et d'un emprisonnement maximal de deux ans, ou de l'une de ces peines.

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

22 et 23. [Modifications]

Dernières mise à jour: 2008-02-25

Avis importants

- a) avec un organisme chargé de l'application de la loi, pour permettre l'admission au programme d'un témoin participant aux activités de celui-ci;
- b) avec le procureur général d'une province pour laquelle un arrangement a été conclu en vertu de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, pour permettre l'admission au programme d'un témoin participant aux activités de la Gendarmerie dans cette province;
- c) avec une autorité provinciale, pour obtenir des documents ou autres renseignements nécessaires à la protection du bénéficiaire.

Arrangements

(2) Le ministre peut conclure un arrangement réciproque avec un gouvernement étranger pour permettre l'admission au programme d'un témoin participant aux activités d'un organisme de celui-ci chargé de l'application de la loi; un tel témoin ne peut toutefois être admis au Canada sans le consentement du ministre de la Citoyenneté et de l'immigration et ne peut être admis au programme sans le consentement du ministre.

Arrangements

(3) Le ministre peut conclure un arrangement avec un tribunal pénal international pour permettre l'admission au programme d'un témoin participant aux activités du tribunal; un tel témoin ne peut toutefois être admis au Canada sans le consentement du ministre de la Citoyenneté et de l'immigration et ne peut être admis au programme sans le consentement du ministre.

1996, ch. 15, art. 14; 2000, ch. 24, art. 74.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Exercice des pouvoirs du commissaire

15. Les pouvoirs et fonctions que la présente loi confère au commissaire, à l'exception de ceux prévus dans les cas visés aux alinéas 1(3)b) à d), peuvent être exercés en son nom par tout membre de la Gendarmerie habilité à cet effet, mais plus précisément par :

- a) un officier de la Gendarmerie titulaire d'un grade égal ou supérieur à celui de surintendant principal, lorsqu'il s'agit d'admettre au programme un témoin dans les cas qui ne sont pas visés par l'alinéa b);
- b) le commissaire adjoint désigné comme responsable du programme par le commissaire, lorsqu'il s'agit d'admettre au programme un témoin en application d'un accord ou arrangement visé à l'article 14, de changer l'identité d'un bénéficiaire ou de mettre fin à sa protection.

1996, ch. 15, art. 15; 2000, ch. 24, art. 75(A).

Rapport annuel

16. (1) Au plus tard le 30 juin de chaque année, le commissaire transmet au ministre un rapport sur les activités du programme pendant l'exercice précédent.

Dépôt

(2) Le ministre fait déposer un exemplaire du rapport devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

Instructions

(3) Le commissaire peut toutefois communiquer les renseignements visés au paragraphe (1) dans les cas suivants :

a) le bénéficiaire y consent;

b) celui-ci les a déjà communiqués ou a provoqué leur communication par ses actes;

c) l'intérêt public l'exige notamment pour prévenir la perpétration d'une infraction grave, pour la sécurité ou la défense nationale ou parce qu'il y a des raisons de croire que le bénéficiaire a été mêlé à la perpétration d'une infraction grave ou qu'il peut fournir des renseignements ou des éléments de preuve importants à cet égard;

d) leur communication est essentielle pour établir l'innocence d'une personne dans le cadre d'une poursuite criminelle.

Non-communication à un tiers

(4) Quiconque obtient des renseignements dans le cadre du présent article n'est pas autorisé à les communiquer à autrui.

Notification préalable de la communication

(5) Avant de procéder à la communication dans les cas visés aux alinéas (3)b), c) ou d), le commissaire prend les mesures utiles pour en informer l'intéressé et lui donner la possibilité de présenter des observations.

Exception

(6) Le paragraphe (5) ne s'applique pas si le commissaire estime que la notification aurait pour conséquence d'entraver l'enquête relative à une infraction.

Facteurs à considérer

12. Pour décider s'il peut y avoir communication, le commissaire tient compte des facteurs suivants :

a) les raisons qui la motivent;

b) le danger ou les conséquences néfastes pour l'intéressé et l'intégrité du programme;

c) la probabilité que les renseignements servent uniquement à la fin prévue;

d) la possibilité de satisfaire par d'autres moyens le besoin qui motive la communication;

e) l'existence de moyens efficaces pour empêcher qu'elle ne se reproduise.

Usage de la nouvelle identité

13. La personne qui soutient que sa nouvelle identité, acquise dans le cadre du programme, est et a toujours été sa seule identité n'encourt aucune sanction de ce fait.

ACCORDS ET ARRANGEMENTS

Accords

14. (1) Le commissaire peut conclure un accord :

- (iii) de s'acquitter de ses obligations financières légales, à l'exception de celles qui incombent expressément au commissaire,
- (iiii) de s'acquitter de ses obligations juridiques, notamment celles qui concernent la garde des enfants et le versement d'une pension alimentaire à leur égard,
- (iv) de s'abstenir de participer à une activité qui constitue une infraction à une loi fédérale ou qui compromet le programme ou sa sécurité ou celle d'un autre bénéficiaire,
- (v) d'exécuter les demandes ou instructions que peut valablement formuler le commissaire au sujet de sa protection et de ses obligations.

Fin de la protection

9. (1) Le commissaire peut mettre fin à la protection d'un bénéficiaire dans les cas où il est démontré que :

- a) des renseignements importants touchant à l'admission au programme de celui-ci ne lui ont pas été communiqués ou l'ont été d'une façon erronée;
- b) l'intéressé a, délibérément et gravement, contrevenu aux obligations énoncées dans l'accord de protection.

Notification préalable de la fin de la protection

(2) Avant de mettre fin à la protection d'un bénéficiaire, le commissaire prend les mesures utiles pour l'en informer et lui donner la possibilité de présenter des observations.

Motifs

10. Le commissaire communique par écrit, respectivement à l'organisme chargé de l'application de la loi ou au tribunal pénal international qui a recommandé l'admission, ou au témoin si celle-ci a été recommandée par la Gendarmerie, et au bénéficiaire, les motifs de sa décision de refuser à un témoin le bénéfice du programme ou de mettre fin à la protection d'un bénéficiaire sans son consentement.

1996, ch. 15, art. 10; 2000, ch. 24, art. 73.

PROTECTION DE L'IDENTITÉ

Interdiction de communication

11. (1) Il est interdit de communiquer sciemment, directement ou indirectement, des renseignements au sujet du lieu où se trouve un ancien ou actuel bénéficiaire ou de son changement d'identité.

Application

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :

a) au bénéficiaire ou à l'ancien bénéficiaire qui communique un renseignement à son sujet dans le cas où cette communication ne met pas en danger la sécurité d'un autre bénéficiaire ou ancien bénéficiaire et ne risque pas de nuire à l'intégrité du programme;

b) à la personne qui communique des renseignements qu'elle a obtenus d'un bénéficiaire ou d'un ancien bénéficiaire dans le cas où cette communication ne met pas en danger la sécurité du bénéficiaire ou de l'ancien bénéficiaire, ou d'un autre bénéficiaire ou ancien bénéficiaire et ne risque pas de nuire à l'intégrité du programme.

Exception

6. (1) Pour pouvoir bénéficier du programme, un témoin doit :

a) faire l'objet d'une recommandation de la part d'un organisme chargé de l'application de la loi ou d'un tribunal pénal international;

b) fournir au commissaire, conformément aux règlements afférents, les renseignements sur ses antécédents personnels de nature à lui permettre de prendre en compte les facteurs énoncés à l'article 7 à son sujet;

c) conclure avec le commissaire ou faire conclure en son nom un accord établissant les obligations de chaque partie.

Situation d'urgence

(2) Par dérogation au paragraphe (1), le commissaire peut, en situation d'urgence, fournir une protection pendant une période maximale de quatre-vingt-dix jours à une personne avec laquelle un accord de protection n'a pas été conclu.

1996, ch. 15, art. 6; 2000, ch. 24, art. 72.

Facteurs à considérer

7. Pour désigner les bénéficiaires du programme, le commissaire tient compte des facteurs suivants :

a) la nature du risque encouru par le témoin pour sa sécurité;

b) le danger résultant pour la collectivité de son admission au programme;

c) son rôle dans l'enquête ou la poursuite et la nature de celle-ci;

d) la valeur de sa participation ou des renseignements ou des éléments de preuve qu'il a fournis ou accepté de fournir;

e) sa capacité à s'adapter au programme eu égard à sa maturité, son jugement ou ses autres caractéristiques personnelles ainsi qu'à ses liens familiaux;

f) le coût de la protection dans le cadre du programme;

g) les autres formes possibles de protection que le programme;

h) tous autres facteurs qu'il estime pertinents.

Obligations réputées

8. L'accord de protection est réputé comporter l'obligation :

a) pour le commissaire, de prendre les mesures raisonnables pour assurer au bénéficiaire la protection visée à l'accord;

b) pour le bénéficiaire :

(i) de fournir les renseignements ou les éléments de preuve requis dans le cadre de l'enquête ou de la poursuite qui a rendu nécessaire la protection, ou d'y participer dans la mesure requise,

« ministre »
"Minister"

« ministre » Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

« programme »
"Program"

« programme » Le programme de protection des témoins instauré par l'article 4.

« protection »
"protection"

« protection » La protection peut comprendre le déménagement, le logement, le changement d'identité de même que l'assistance psychologique et le soutien financier nécessaires à ces fins ainsi qu'à toutes celles visant à assurer la sécurité du bénéficiaire ou à en faciliter la réinstallation ou l'autonomie.

« témoin »
"witness"

« témoin » Personne qui :

- a) soit a fourni ou accepté de fournir des renseignements ou des éléments de preuve dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction — ou y a participé ou a accepté d'y participer — et, de ce fait, peut avoir besoin de protection, sa sécurité étant mise en danger;
- b) soit, en raison de ses liens avec la personne visée à l'alinéa a) et pour les motifs qui y sont énoncés, peut également avoir besoin de protection.

1996, ch. 15, art. 2; 2005, ch. 10, art. 34.

OBJET

Objet

3. La présente loi a pour objet de promouvoir le respect de la loi en facilitant la protection des personnes qui, directement ou indirectement, contribuent à la faire appliquer dans le cadre, selon le cas :

- a) des activités de la Gendarmerie ne résultant pas d'un arrangement conclu en vertu de l'article 20 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*;

- b) des activités d'un organisme chargé de l'application de la loi ou d'un tribunal pénal international, avec lequel un accord ou un arrangement a été conclu en vertu de l'article 14.

1996, ch. 15, art. 3; 2000, ch. 24, art. 71.

PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS

Établissement

4. Est instauré le programme de protection des témoins, administré par le commissaire.

Admission au programme

5. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire peut désigner les bénéficiaires et déterminer l'étendue de la protection qui leur est accordée.

ANNEXE C : LA LOI SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS

Loi sur le programme de protection des témoins

1996, ch. 15

W-11.2

[Sanctionnée le 20 juin 1996]

Loi instaurant un programme de protection pour certaines personnes dans le cadre de certaines enquêtes ou poursuites

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur le programme de protection des témoins.*

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«accord de protection »
"protection agreement"

«accord de protection » Accord conclu aux termes de l'alinéa 6(1)c).

«bénéficiaire »
"protectée"

«bénéficiaire » Personne protégée en vertu du programme.

«commissaire »
"Commissioner"

«commissaire » Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada.

«Gendarmerie »
"Force"

«Gendarmerie » La Gendarmerie royale du Canada.

ANNEXE B

Liste des mémoires

Organismes et particuliers

Trente-neuvième législature, 1^{re} session

Fyfe, Nick

Trente-neuvième législature, 2^e session

Dandurand, Yvon

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|----------------------------|------|---------|
|----------------------------|------|---------|

À titre personnel
 Tom Bulmer, avocat-procureur
 2007/06/05
 48

Swadron Associates
 Barry Swadron, principal associé
 Ministère de la Justice
 2007/06/07
 49

Erin McKey, avocate-conseil
 Section de la politique en matière de droit pénal
Gendarmerie royale du Canada

David Bird, avocat
 Services juridiques
 Carl Bussan, surintendant
 Officier responsable du programme de lutte aux drogues et au
 crime organisé, Division "E", C-B
 Derek R. Ogden, surintendant principal et directeur général
 Drogues et crime organisé, opérations fédérales et
 internationales

Trente-neuvième législature, 2e session
Collège universitaire de la vallée du Fraser
 2008/02/04
 14
 Yvon Dandurand, vice-président associé de la recherche et
 des études supérieures
 Associé principal, Centre international pour la réforme du droit
 criminel et la politique de justice pénale

ANNEXE A

LISTE DES TÉMOINS

| Organisations et individus | Date | Réunion |
|----------------------------|------|---------|
|----------------------------|------|---------|

Trente-neuvième législature, 1^{re} session

Ministère de la Justice 2007/04/19 38

William Bartlett, avocat-conseil
Section de la politique en matière de droit pénal

Gendarmerie royale du Canada

David Bird, avocat
Services juridiques

Derek R. Ogden, surintendant principal et directeur général
Drogues et crime organisé, opérations fédérales et
internationales

Raf Souccar, commissaire adjoint
Opérations fédérales et internationales

Association canadienne des chefs de police

2007/05/08

43

Mike McDowell, commissaire adjoint
Président du Comité d'enquêtes criminelles relatives à la
sécurité nationale

Steve Izzett, inspecteur d'état-major
Commission des services policiers de Toronto
Gordon B. Schumacher, surintendant
Service de police de Winnipeg

**Commission des plaintes du public contre la
Gendarmerie royale du Canada**

2007/05/29

46

Paul E. Kennedy, président
Brooke McNabb, vice-président

À titre personnel

2007/05/31

47

Gerald Shur, directeur adjoint principal (à la retraite)
Bureau de l'exécution des opérations, Division criminelle
Département américain de la Justice

University of Dundee

Nick Fyfe, directeur
Scottish Institute for Policing and Research et professeur de
géographie humaine

486 du *Code criminel*, et tout texte législatif provincial, territorial et municipal équivalent, afin de faciliter le témoignage de témoins d'actes criminels qui ne souhaitent pas profiter d'un programme officiel de protection des témoins.

RECOMMANDATION 8 :

Le Comité recommande au Bureau indépendant de la protection des témoins du ministère de la Justice (une fois établi) d'encourager et de permettre la recherche indépendante dans le domaine de la protection des témoins (évaluation de l'efficacité du programme fondée sur l'analyse des poursuites; analyse des réactions exprimées par les bénéficiaires, de l'implication criminelle des bénéficiaires, du succès de leur réinstallation, etc.). Le Bureau devrait aussi colliger des données de façon systématique concernant le Programme de protection des témoins, tout en respectant la confidentialité des bénéficiaires.

RECOMMANDATION 9 :

Le Comité recommande d'améliorer les informations contenues dans le rapport annuel sur le Programme de la protection des témoins de façon à mieux expliquer le programme, sa raison d'être et les obligations des bénéficiaires.

RECOMMANDATION 4 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* de façon à charger la Commission des plaintes du public contre la GRC de traiter les plaintes des candidats et des bénéficiaires du Programme de protection des témoins. La Commission devrait avoir accès à tous les documents qu'elle juge nécessaires pour mener à bien son examen, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet assujettis aux mesures de protection appropriées. Le Comité estime par ailleurs que les candidats et les bénéficiaires devraient être systématiquement informés de ce recours lors des négociations entourant leur admission au Programme de protection des témoins.

RECOMMANDATION 5 :

Le Comité recommande aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsable de la justice et de la sécurité publique d'élaborer un accord de financement pour la participation au Programme de protection des témoins qui reconnaît la responsabilité partagée des gouvernements en matière de justice. Cet accord devrait viser à rendre le Programme de protection des témoins accessible à l'ensemble des services policiers canadiens.

RECOMMANDATION 6 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* de manière à ce que la GRC ou le Bureau indépendant chargé de la protection des témoins du ministère de la Justice puisse conclure directement des ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'accélérer le traitement des dossiers de protection de témoins. En attendant que des protocoles d'entente soient élaborés, la GRC devrait continuer à conclure des ententes avec les services policiers.

RECOMMANDATION 7 :

Le Comité recommande aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsable de la justice et de la sécurité publique d'élaborer des normes minimales canadiennes pour assurer l'uniformité dans le traitement de tous les témoins admis dans des programmes de protection de témoins. Et cela inclurait, dans la mesure du possible, un élargissement des options prévues à l'article

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* (LPT) afin de confier la gestion du Programme de protection des témoins à un Bureau indépendant au sein du ministère de la Justice. Une équipe multidisciplinaire du Bureau, qui pourrait être constituée de policiers, de procureurs de la poursuite et de psychologues et/ou criminologues, possédant une cote de sécurité appropriée, devrait être chargée des décisions concernant l'admission des témoins et du suivi des ententes de protection. Les services policiers devraient quant à eux être chargés de l'évaluation de la menace, de la détermination du niveau de sécurité et de la mise en œuvre des mesures de protection.

RECOMMANDATION 2 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* de façon à ce qu'une évaluation psychologique des candidats de plus de 18 ans, y compris les membres de leur famille, soit systématiquement effectuée avant l'admission du candidat au programme, principalement lorsque le changement d'identité est envisagé comme mesure de protection.

RECOMMANDATION 3 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* de sorte que les candidats potentiels se voient offrir systématiquement l'aide d'un conseiller juridique, possédant une cote de sécurité appropriée, lors des négociations entourant leur admission au Programme de protection des témoins et la signature du contrat de protection. Les honoraires du conseiller juridique devraient être pris en charge par le Bureau indépendant chargé de la protection des témoins du ministère de la Justice.

CONCLUSION

Les changements d'identité et la réinstallation des témoins sont des mesures de protection extrêmes, compliquées et onéreuses. L'adhésion au programme de protection des témoins doit donc demeurer une mesure de protection de dernier recours. Il nous semble d'ailleurs tout à fait approprié que la LPPT prévoit qu'avant de désigner un bénéficiaire, il importe de s'assurer que « les mesures de protection autres que la protection des témoins n'ont pas été jugées suffisantes pour assurer la protection de ce témoin ». Cela dit, nous tenons à réitérer que toutes les mesures de protection des témoins déployées à l'échelle municipale, provinciale et fédérale jouent un rôle déterminant dans la lutte contre la criminalité et le maintien de la suprématie du droit. Enfin, le Comité a bon espoir que la mise en œuvre des recommandations du présent rapport permettra de combler plusieurs des lacunes portées à notre attention concernant le Programme de protection des témoins.

c) Prévoir une surveillance civile des activités de la GRC

Au cours des dernières années, la GRC a fait l'objet de nombreux examens. En décembre 2007, le rapport du Groupe de travail sur la gouvernance et le changement culturel à la GRC a jugé nécessaire de recommander la création d'un nouvel organisme responsable des plaintes et de la surveillance de la GRC. Des témoins qui ont comparu devant nous ont aussi défendu la nécessité de mettre en place un organisme de surveillance civile des activités de la GRC. Paul E. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC a présenté au Comité les modifications législatives qui permettraient de donner ce rôle à la Commission qu'il préside.

Quoque le Comité soit conscient de l'importance de ces questions, nous considérons qu'elles dépassent notre mandat. De plus, le gouvernement a déjà entre les mains les recommandations qui ont été proposées à ce sujet.

b) Améliorer l'information contenue dans les rapports annuels déposés au Parlement

Pendant notre examen, certains témoins ont dénoncé la piètre qualité des données présentées dans les rapports annuels sur le Programme de protection des témoins. Certains ont noté que les données ne permettent pas d'évaluer l'ensemble des coûts du programme. La somme publiée dans les rapports annuels ne comprend pas les salaires des agents de la GRC, le coût des enquêtes ou encore les frais judiciaires subséquents. Un témoin a aussi noté qu'aucune donnée ne permet de déterminer où l'argent est dépensé et, partant, d'évaluer les résultats produits pour chaque dollar dépensé. Impossible de savoir, par exemple, le pourcentage des fonds destinés aux compensations, par rapport aux fonds destinés à la réinstallation, à la protection physique des témoins, au suivi psychologique, etc. Reconnaissant cette lacune, la GRC a informé le Comité qu'elle entend présenter des données plus détaillées concernant les coûts du programme dans son rapport annuel 2006-2007.

Des témoins ont aussi noté que les informations qui circulent publiquement sur le Programme de protection des témoins sont quelquefois erronées. Pendant son examen, le Comité a pris connaissance d'une de ces perceptions erronées voulant que les personnes admises au Programme de protection des témoins se voient offrir une immunité pour tout acte criminel qu'elles pourraient commettre dans l'avenir. Le commissaire adjoint Souccar a noté à cet égard que :

Cette perception voulant qu'un participant au Programme de protection des témoins vive dans une bulle d'invulnérabilité est complètement erronée. Il n'existe pas de telle bulle qui permettrait de commettre des crimes en toute impunité. Les témoins doivent se soumettre à toutes les lois canadiennes, comme n'importe qui d'autre. Leur casier judiciaire les suit. S'ils commettent un crime, ils laissent des preuves derrière eux. Leurs empreintes digitales n'ont pas changé. Leur ADN non plus. Une enquête sera instituée et des poursuites seront entamées. Ils peuvent être incarcérés, comme n'importe quel autre contrevenant. Leur participation au programme ne les met pas à l'abri. Mais pourtant c'est la perception qui semble circuler.⁽⁷⁶⁾

À la lumière de ces propos :

RECOMMANDATION 9 :

Le Comité recommande d'améliorer les informations contenues dans le rapport annuel sur le Programme de la protection des témoins de façon à mieux expliquer le programme, sa raison d'être et les obligations des bénéficiaires.

a) Permettre la recherche indépendante

La recherche indépendante est difficile à réaliser, vu la nature du programme, mais elle n'est pas impossible. Nick Fyfe a donné l'exemple d'une recherche réalisée au Royaume-Uni qui a portée sur l'expérience des bénéficiaires. Lors de sa comparution, Yvon Dandurand a aussi informé le Comité de cette possibilité.

[O]n procède généralement soit en accordant un chercheur ou une équipe de recherche dans le cadre d'un processus fort rigoureux destiné à faire en sorte qu'on ne rende pas les témoins vulnérables, et c'est quelque chose qui est compliqué, certes, mais néanmoins possible. Cela s'est déjà fait. En second lieu, il s'agit de fonctionner et de poser les questions aux témoins par l'entremise de leur responsable de cas ou alors des gens qui sont chargés d'assurer leur protection.⁽⁷⁵⁾

Lors de sa comparution, le professeur Dandurand a aussi souligné le récent travail de la Commission d'enquête relative aux mesures d'investigation prises à la suite de l'attentat à la bombe commis contre le vol 182 d'Air India en ce qui a trait à la protection des témoins. Le paragraphe b.v. du mandat de la Commission prévoit que le commissaire analyse la question suivante : *Les pratiques et la législation en vigueur assurent-elles une protection adéquate des témoins contre l'intimidation au cours d'enquêtes ou de poursuites portant sur des actes terroristes?* Il a aussi noté que la Commission a distribué un questionnaire à certains témoins qui bénéficiaient du Programme de protection des témoins de la GRC afin de connaître leurs points de vue. Le Comité félicite l'initiative de la Commission et est impatient de prendre connaissance de ses conclusions.

À l'instar des témoins rencontrés, le Comité juge que la recherche indépendante est un élément important pour assurer le bon fonctionnement du programme et sa crédibilité.

RECOMMANDATION 8 :

Le Comité recommande au Bureau indépendant de la protection des témoins du ministère de la Justice (une fois établi) d'encourager et de permettre la recherche indépendante dans le domaine de la protection des témoins (évaluation de l'efficacité du programme fondée sur l'analyse des poursuites; analyse des réactions exprimées par les bénéficiaires, de l'implication criminelle des bénéficiaires, du succès de leur réinstallation, etc.). Le Bureau devrait aussi colliger des données de façon systématique concernant le Programme de protection des témoins, tout en respectant la confidentialité des bénéficiaires.

organismes chargés de l'application de la loi au pays, qui seraient chargées d'assurer la protection et le suivi des bénéficiaires. La supervision des unités et l'administration du programme serait assurée par le commissaire de la GRC, comme c'est le cas dans le programme actuel. Ce programme permettrait, selon lui, une uniformité dans le traitement des cas de protection de témoins au Canada en assurant, notamment, une formation standardisée des policiers appelés à travailler avec des agents sources et des informateurs.

Nous sommes d'accord avec les témoins que des normes minimales s'appliquant au Programme de protection des témoins doivent être mises en place le plus rapidement possible. Les corps policiers doivent respecter les dispositions du contrat de protection lorsqu'ils admettent leurs témoins dans le programme fédéral. Nous croyons par ailleurs que l'ensemble des programmes de protection des témoins devraient respecter des normes minimales de protection. En conséquence :

RECOMMANDATION 7 :

Le Comité recommande aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice et de la sécurité publique d'élaborer des normes minimales canadiennes pour assurer l'uniformité dans le traitement de tous les témoins admis dans des programmes de protection de témoins. Et cela inclurait, dans la mesure du possible, un élargissement des options prévues à l'article 486 du *Code criminel*, et tout texte législatif provincial, territorial et municipal équivalent, afin de faciliter le témoignage de témoins d'actes criminels qui ne souhaitent pas profiter d'un programme officiel de protection des témoins.

Enfin, le Comité estime que les provinces et territoriales qui souhaitent créer leur propre Programme de protection des témoins doivent être encouragées à le faire. De plus, le Comité ne voit pas d'inconvénient à ce que les provinces et territoriales prennent charge de la réinstallation et du changement d'identité de leurs propres témoins, à condition que les règles minimales soient respectées.

4. FAVORISER LA TRANSPARENCE

La protection des témoins requiert le respect de la confidentialité. Le Comité est conscient que la publication de données détaillées pourrait compromettre la sécurité des bénéficiaires et l'intégrité du Programme de protection des témoins. Il nous semble néanmoins qu'il est possible de rendre le programme plus transparent en permettant la réalisation de recherches indépendantes dans le respect de la confidentialité des dossiers, en améliorant les informations contenues dans les rapports annuels et en assurant une surveillance indépendante des activités de la GRC.

Mis à part la *Loi sur le programme de protection des témoins* du Parlement, il n'y a pas d'autre loi ailleurs au Canada. À mon sens, lorsqu'il n'y a pas de loi, il n'y a pas de normes minimales. Je suis certain qu'il y a des normes, mais ces normes pourraient être inférieures aux normes. De plus, on pourrait les modifier à volonté.⁽⁷⁰⁾

M. Swadron a exhorté le Comité à recommander que le Parlement établisse par voie législative des normes minimales s'adressant à l'ensemble des programmes de protection des témoins au pays, soulignant qu'« [il] n'y a pas de raison que le Parlement ne puisse légiférer systématiquement. Il réglemente le *Code criminel* et le *Code criminel* est examiné par les corps policiers provinciaux et municipaux »⁽⁷¹⁾.

Les membres de la GRC qui ont comparu devant le Comité se sont aussi dits inquiets de l'absence de normes minimales. Il faut voir qu'en juin 2007, la protection et le suivi d'environ 300 bénéficiaires inscrits dans le programme fédéral de protection des témoins étaient entièrement assurés par des services de police provinciaux ou municipaux⁽⁷²⁾, selon le cas. Le surintendant principal Ogden a expliqué au Comité pourquoi il en est ainsi :

Lorsqu'un autre organisme d'application de la loi nous demande strictement des documents protégés, mais veut s'occuper du témoin et s'acquitter de toutes les obligations en matière de protection, ce témoin est en principe désigné bénéficiaire du Programme de protection des témoins. Dans ce cas, notre participation se résume à la communication des documents protégés. À partir de là, nous comptons sur l'autre service de police pour nous informer en cas de violation ainsi que sur les mesures de suivi qui ont été prises.⁽⁷³⁾

Le plus inquiétant, c'est que la GRC ne semble pas en mesure d'assurer l'uniformité du traitement offert à l'ensemble des bénéficiaires inscrits dans son programme. Il est d'ailleurs fort probable que les bénéficiaires confiés et surveillés par d'autres services de police ne reçoivent pas un traitement similaire, selon le service de police qui assure leur protection. Le surintendant principal Ogden a indiqué que dans certains cas, la GRC n'est même pas informée quand les autres services de police décident de mettre fin à la protection d'un bénéficiaire, ni même des raisons qui ont mené à cette décision. Dans de tels cas, la GRC n'est donc pas en mesure de s'assurer que la protection a pris fin conformément aux normes établies par la GRC.⁽⁷⁴⁾

Pour pallier cette lacune, le commissaire adjoint de la GRC Raf Souccar a proposé la création d'un programme unique de protection des témoins. Le modèle qu'il propose prévoit la création d'unités intégrées, composées de représentants des différents

(70) *Témoignages*, 5 juin 2007.

(71) *Ibid.*

(72) *Témoignages*, 19 avril 2007.

(73) *Ibid.*

(74) *Témoignages*, 7 juin 2007.

correctionnel du Canada, les services correctionnels provinciaux/territoriaux et la GRC ou encore avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de faciliter la prise en charge et le respect des droits des témoins vulnérables et menacés. Cette collaboration est indispensable pour mener à bien la plupart des ententes de protection du fait que certains témoins protégés doivent purger une peine d'incarcération dans le système correctionnel provincial ou fédéral, que la plupart seront réinstallés dans une autre province ou territoire et que dans plusieurs cas un changement d'identité est jugé nécessaire.

Pendant notre examen, des policiers ont suggéré de modifier la LPPT de façon à permettre à l'organisme chargé de l'administration du Programme de protection des témoins de conclure des protocoles d'entente avec les gouvernements provinciaux sur le financement des témoins. À l'heure actuelle, les services policiers qui n'ont pas les moyens de rembourser les frais de protection à même leur budget régulier doivent garantir le financement de leur témoin avec les ministères responsables de la justice de leur province avant même de faire une demande d'admission au programme de protection des témoins⁶⁹. Permettre aux ministères de conclure directement des ententes avec l'organisme chargé de la protection des témoins ou avec le gouvernement fédéral aurait l'avantage d'accélérer le traitement des dossiers de protection et d'alléger le processus. À la lumière des témoignages entendus :

RECOMMANDATION 6 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* de manière à ce que la GRC ou le Bureau indépendant chargé de la protection des témoins du ministère de la Justice puisse conclure directement des ententes avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'accélérer le traitement des dossiers de protection de témoins. En attendant que des protocoles d'entente soient élaborés, la GRC devrait continuer à conclure des ententes avec les services policiers.

3. ÉTABLIR DES NORMES MINIMALES CANADIENNES POUR LA PROTECTION DES TÉMOINS

Tel que nous l'avons vu au deuxième chapitre du rapport, certaines municipalités et provinces canadiennes possèdent leurs propres programmes de protection des témoins. Bien que le Comité n'ait pas étudié en profondeur le fonctionnement de ces programmes, les témoignages recueillis portent à croire qu'il y a des divergences importantes en ce qui a trait à leur fonctionnement et à leur administration. Le programme fédéral de protection des témoins est actuellement le seul programme qui est gouverné par une loi. Des témoins qui ont comparu devant le Comité ont déploré cette situation. Barry Swadron a soutenu :

(69) *Ibid.*

d'un programme de financement.⁽⁶⁷⁾ Pendant notre examen, l'Association canadienne des chefs de police a réitéré la nécessité de créer un programme fédéral de financement s'adressant à tous les services policiers canadiens désireux de réinstaller des témoins. L'Association estime que l'absence de financement risque de faire en sorte que certaines villes et municipalités canadiennes deviennent des « refuges pour les criminels ». Un représentant de l'Association, M. Gordon Schumacher, a noté ce qui suit :

Le crime organisé et les crimes graves ne font pas de distinction entre les frontières géographiques. On retrouve ces activités dans toutes les provinces et toutes les villes du Canada. Si l'on s'abstient de lutter contre ces groupes dans les petites collectivités, on les transforme en refuges pour les criminels; il faut donc faciliter la participation aux programmes de protection des témoins si l'on veut contenir les organisations criminelles et ceux qui commettent des crimes graves contre la population canadienne.⁽⁶⁸⁾

Le Comité estime nécessaire de régler cette question du financement afin d'assurer que le Programme de protection des témoins soit véritablement un programme national et donc accessible à tous les Canadiens et Canadiennes dont la sécurité est gravement menacé en raison de leur collaboration, ou celle d'un de leur proche, avec la justice. En conséquence :

RECOMMANDATION 5 :

Le Comité recommande aux ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la justice et de la sécurité publique d'élaborer un accord de financement pour la participation au Programme de protection des témoins qui reconnait la responsabilité partagée des gouvernements en matière de justice. Cet accord devrait viser à rendre le Programme de protection des témoins accessible à l'ensemble des services policiers canadiens.

b) Encourager la collaboration de toutes les instances engagées dans la protection des témoins

À l'instar des témoins rencontrés, le Comité estime que le dégauchement de ressources financières ne peut suffire à garantir l'accès au programme. L'engagement des gouvernements à l'égard de la protection des témoins vulnérables et menacés doit également se traduire par une mobilisation des instances engagées dans la protection des témoins. Pour ce faire, le Comité estime qu'il importe d'encourager l'élaboration de protocoles d'entente entre les différentes instances engagées dans la protection des témoins. De tels protocoles d'entente pourraient être établis, notamment, entre le Service

(68) Ibid.

(67) Ibid.

RECOMMANDATION 4 :

Le Comité recommande de modifier la Loi sur le programme de protection des témoins de façon à charger la Commission des plaintes du public contre la GRC de traiter les plaintes des candidats et des bénéficiaires du Programme de protection des témoins. La Commission devrait avoir accès à tous les documents qu'elle juge nécessaire pour mener à bien son examen, à l'exception des documents confidentiels du Cabinet assujettis aux mesures de protection appropriées. Le Comité estime par ailleurs que les candidats et les bénéficiaires devraient être systématiquement informés de ce recours lors des négociations entourant leur admission au Programme de protection des témoins.

2. FACILITER L'ACCÈS AU PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS

a) Régler la question du financement

Si, en théorie, le Programme de protection des témoins est un programme national permettant à tous les corps policiers du Canada de réinstaller des témoins sur l'ensemble du territoire canadien, dans les faits, le Comité a été informé que plusieurs services de police n'ont pas les moyens financiers pour en bénéficier. Cette situation s'explique par le fait que le Programme de protection des témoins est fondé sur un principe du recouvrement des coûts. Les dépenses reliées à la protection d'un témoin ayant collaboré avec un organisme d'application de la loi autre que la GRC, sont actuellement facturées à cet organisme. Lors de sa comparution, un représentant de l'Association canadienne des chefs de police, Gordon B. Schumacher, a fait observer ce qui suit :

Lorsque les services de police envisagent de recourir au programme national [de protection des témoins] pour faciliter la réinstallation et la protection d'un témoin, ils constatent qu'ils doivent surmonter des difficultés importantes, dont la moindre n'est pas le coût. Le coût associé à la participation d'un individu au programme national peut être important et dépasse souvent les moyens de la plupart des services de police canadiens. [...] Je ne saurais trop insister sur ce point puisque c'est un des principaux problèmes que soulève la loi fédérale. Son utilisation est tout simplement beaucoup trop coûteuse.⁽⁶⁶⁾

Ce problème ne date pas d'hier. Le Comité a été informé que l'Association canadienne des chefs de police et l'Association des chefs de police du Manitoba avaient recommandé, dans un document présenté aux ministres de la Justice en 2005, la création

(66) Gordon B. Schumacher, *Témoignages*, 8 mai 2007.

d) Prévoir un processus de règlements des différends

Nous avons appris au cours de notre étude que les bénéficiaires insatisfaits du programme doivent contacter leur coordonnateur désigné⁶³ pour discuter de leurs insatisfactions ou encore des raisons pour lesquelles ils ne sont pas en accord avec une décision prise par la GRC. Tout au long de notre examen, des témoins ont déploré cette situation, soulignant qu'il n'est pas sain de demander à l'individu insatisfait du traitement qu'il reçoit de contacter la personne chargée de sa protection et de son suivi.

Actuellement, la Commission des plaintes du public contre la GRC est habilitée à recevoir des plaintes concernant le Programme de protection des témoins. Le président de la Commission, Paul E. Kennedy, a toutefois informé le Comité que la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*⁽⁶⁴⁾ limite les examens de la Commission en permettant, notamment, à la GRC de s'abstenir de divulguer certains renseignements. De l'avis de M. Kennedy, cette disposition constitue un obstacle important au mécanisme de surveillance civile.

Tel que nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la Commission a reçu peu de plaintes concernant la gestion du Programme de protection des témoins depuis l'adoption de la LPPT en 1996. Du 20 juin 1996 au 30 mai 2007, la Commission a traité 21 plaintes concernant ce programme et a procédé à 5 examens. Pour expliquer cette donnée, M. Kennedy a soutenu que la Commission n'est pas un organisme bien connu de la population en générale et sans doute n'est pas bien connu chez les bénéficiaires du programme.

Les bénéficiaires insatisfaits des décisions de la GRC peuvent aussi faire appel à la Cour fédérale pour la révision des décisions. Malgré cela, des témoins qui ont comparu devant nous estimaient que les bénéficiaires n'ont pas accès à un mécanisme raisonnable pour porter en appel les décisions rendues par les responsables du programme ou pour faire valoir leurs plaintes. À cet égard, le professeur Dandurand a souligné « qu'il est temps d'établir un mécanisme de règlement des plaintes et de recours pour les témoins à risque et pour les témoins protégés qui sont en danger ou dont les droits peuvent être bafoués à cause de mauvaises pratiques de protection »⁽⁶⁵⁾. À la lumière de ces considérations :

(63) Les coordonnateurs du Programme de protection des témoins sont des membres de la GRC qui ont reçu une formation spécialisée dans le domaine de la protection des témoins.

(64) L.C. 2003, c.22.

(65) Notes de discours, 4 février 2008.

c) Favoriser des négociations justes et équitables

Présentement, un candidat qui négocie avec la GRC pour assurer sa protection et, dans certains cas, celle de ses proches ne se voit pas offrir les conseils d'un avocat. Certains témoins que nous avons rencontrés ont déploré cette situation, soulignant que l'inégalité des rapports de pouvoir entre le témoin potentiel et les autorités policières justifie la présence systématique d'un avocat à l'étape de la négociation du contrat. M. Barry Swadron, principal associé dans la firme Swadron Associates, a dit au Comité :

Ici vous avez la GRC, ou n'importe quelle autre organisation, qui s'est occupée de ce travail durant des années, et vous avez une personne vulnérable qui n'a jamais été touchée par cette question, et vous vous attendez à ce que celle-ci soit à leur hauteur. Elle peut s'enfoncer jusqu'au cou. Au moins si cette personne pouvait disposer d'un avocat qui lui dirait de surveiller ce dans quoi elle s'engage.⁽⁶²⁾

À l'instar des experts rencontrés, le Comité estime que la présence d'un conseiller juridique à l'étape des négociations et de la signature d'un contrat de protection est un élément déterminant pour faire en sorte que les négociations soient justes et équitables et que le bénéficiaire comprenne les conditions et la portée du document qu'il s'apprête à signer. La signature d'un tel contrat est une étape importante dans la vie d'un témoin et de ses proches. Quoique nous ayons recommandé la création d'un Bureau indépendant pour administrer le Programme de protection des témoins, nous considérons néanmoins que les négociations et la signature d'un contrat aussi important nécessitent le consentement éclairé des témoins à protéger. En conséquence :

RECOMMANDATION 3 :

Le Comité recommande de modifier la *Loi sur le programme de protection des témoins* de sorte que les candidats potentiels se voient offrir systématiquement l'aide d'un conseiller juridique, possédant une cote de sécurité appropriée, lors des négociations entourant leur admission au Programme de protection des témoins et la signature du contrat de protection. Les honoraires du conseiller juridique devraient être pris en charge par le Bureau indépendant chargé de la protection des témoins du ministère de la Justice.

candidats ne comporte pas systématiquement une évaluation psychologique visant à déterminer la capacité d'adaptation du candidat et son risque de récidive criminelle.

Gerald Shur,⁽⁶⁰⁾ a expliqué au Comité que dans le programme américain la décision d'admettre un témoin se fonde sur un ensemble de renseignements dont une évaluation psychologique du témoin ainsi que de tous les membres de sa famille âgés de plus de 18 ans. Il a noté que cette évaluation vise à déterminer « si le témoin risque ou non de commettre un acte violent, dans quelle mesure il réussira à s'intégrer dans le programme, s'il serait capable de suivre les règles, le genre d'emploi dont il aura besoin, quelles sont ses compétences, etc. »⁽⁶¹⁾.

Sur la base des témoignages entendus, le Comité estime qu'il serait préférable que les candidats potentiels, y compris les membres de leur famille, subissent systématiquement une évaluation psychologique, étant donné la nature de ce programme de dernier recours et le fait que la plupart des témoins qui y sont admis ont entretenus des liens avec le milieu criminel avant de coopérer avec la justice. La disposition de la LPPT permettant au commissaire à la GRC de fournir une protection urgente pendant une période maximale de quatre-vingt-dix jours à un candidat avec lequel un accord n'a pas été conclu serait, croyons-nous, suffisante pour permettre ce genre d'évaluation sans compromettre les enquêtes et/ou les poursuites criminelles. En conséquence :

RECOMMANDATION 2 :

Le Comité recommande de modifier la Loi sur le programme de protection des témoins de façon à ce qu'une évaluation psychologique des candidats de plus de 18 ans, y compris les membres de leur famille, soit systématiquement effectuée avant l'admission du candidat au programme, principalement lorsque le changement d'identité est envisagé comme mesure de protection.

(60) Gerald Shur, Directeur adjoint principal à la retraite, Office of Enforcement Operations, Criminal Division, United States Department of Justice, *Témoignages*, 31 mai 2007.

(61) *Ibid.*

les avantages ainsi accordés doivent être fixés dans le temps, la protection doit quant à elle évoluer en fonction du contexte et des besoins des témoins⁽⁵⁸⁾.

Le Comité considère par ailleurs, à l'instar des experts rencontrés, que la décision d'admettre des témoins au programme devrait relever d'une équipe multidisciplinaire du ministère de la Justice, qui pourrait être constituée de policiers, de procureurs pour poursuivre, de criminologues et/ou psychologues. Une telle équipe serait mieux placée pour établir un juste équilibre entre l'intérêt du public en ce qui a trait au danger découlant de la participation d'un témoin au programme et l'intérêt de la poursuite dans une perspective policière. Le professeur Fyfe a déclaré :

Lorsque c'est ce genre de groupe qui prend ces décisions, un groupe légèrement à l'écart de la police, il a peut-être un point de vue plus indépendant et plus objectif pour décider qui doit être protégé et qui doit être exclu de ce genre de programmes⁽⁵⁹⁾.

À la lumière de ces considérations :

RECOMMANDATION 1 :

Le Comité recommande de modifier la Loi sur le programme de protection des témoins (LPT) afin de confier la gestion du Programme de protection des témoins à un Bureau indépendant au sein du ministère de la Justice. Une équipe multidisciplinaire du Bureau, qui pourrait être constituée de policiers, de procureurs de la poursuite et de psychologues et/ou criminologues, possédant une cote de sécurité appropriée, devrait être chargée des décisions concernant l'admission des témoins et du suivi des ententes de protection. Les services policiers devraient quant à eux être chargés de l'évaluation de la menace, de la détermination du niveau de sécurité et de la mise en œuvre des mesures de protection.

b) Prévoir une évaluation psychologique des candidats âgés de 18 ans et plus

Actuellement, l'évaluation des candidats au Programme de protection des témoins est effectuée par des membres de la GRC formés dans le domaine de la protection des témoins. Leur évaluation porte sur un ensemble de facteurs énoncés dans la LPT, notamment, la nature du risque encouru par le témoin, les risques pour la collectivité résultant de sa participation au programme, la valeur de sa participation à l'enquête et sa capacité d'adaptation. Selon les informations que nous avons recueillies, l'évaluation des

(58) Anne-Marie Boivert, *La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise*, juin 2005. (Disponible en français seulement)

(59) *Témoignages*, 31 mai 2007.

Il y a des différences importantes, d'un pays à l'autre, en ce qui concerne le rôle que la police, la magistrature et le gouvernement jouent dans la décision d'inclure un témoin dans un programme de protection. Le Royaume-Uni permet que ces décisions soient prises par les chefs de police, comme le Canada et l'Australie, mais si vous prenez un pays comme la Belgique, la décision d'inclure un témoin est prise par un comité constitué de procureurs publics, de policiers et de membres des Départements de la Justice et de l'Intérieur. Si vous prenez l'Italie, il y a une commission centrale présidée par le sous-secrétaire d'Etat et qui comprend des juges et des experts dans le domaine du crime organisé.

De l'avis des experts qui ont comparu devant nous, les policiers ne sont pas nécessairement les mieux placés pour décider de l'admission des témoins dans les programmes de protection de témoins. Nick Fyfe a noté à ce sujet :

[...] Lorsque nous avons étudié la situation un peu partout en Europe, certains ont été étonnés de voir que dans certains pays, c'est la police qui était autorisée à prendre cette décision. Nous avons estimé [que la police] était peut-être trop près de la procédure d'enquête et qu'il fallait peut-être pouvoir s'en distancer davantage, pouvoir juger, dans une perspective plus large, si le témoin était essentiel pour la poursuite et l'enquête. Dans certains cas, la police semblait trop empressée à faire participer les témoins à des programmes de protection parce que cela lui permettrait d'accélérer l'enquête⁽⁵⁴⁾.

Selon le professeur Dandurand, le problème lorsque la police est responsable de cette décision c'est que « la protection est offerte en fonction de l'utilité du témoignage pour la police, pour l'obtention d'une condamnation ou pour faire avancer le procès. Un témoin gravement menacé peut donc être sans valeur comme témoin aux yeux de la police »⁽⁵⁵⁾. Lors de sa comparution, le professeur Dandurand a aussi informé le Comité des résultats d'une étude du Conseil de l'Europe sur les pratiques exemplaires en matière de protection des témoins, dans laquelle le Conseil conclut qu'il est essentiel de dissocier les organismes de protection de témoins des services d'enquête et de poursuite, tant pour le personnel que pour l'organisation, afin d'assurer l'objectivité des mesures de protection et de protéger les droits des témoins⁽⁵⁶⁾.

À l'instar des experts que nous avons rencontrés, nous croyons qu'il est essentiel de dissocier l'organisme chargé du Programme de protection des témoins de la police afin d'établir une distinction nette entre les poursuites et les enquêtes et la participation d'un témoin au programme. Cette indépendance nous semble, en outre, essentielle afin d'établir clairement que la protection n'est pas une récompense offerte pour la collaboration du témoin avec les autorités. Nous reconnaissons que certains témoins sont récompensés de leur collaboration avec la justice (i.e. financièrement, réduction de la peine par suite d'un plaidoyer de culpabilité ou indulgence au moment de la détermination de la peine)⁽⁵⁷⁾. Si

(54) *Témoignages*, 31 mai 2007.

(55) Yvon Dandurand, *Témoignages*, 4 février 2004.

(56) *Ibid.*

(57) Yvon Dandurand, Notes de discours déposé au Comité, 4 février 2004.

difficilement piéger par les méthodes classiques d'enquête. Si les gouvernements reconnaissent qu'il s'agit d'un moyen essentiel de lutter efficacement contre les formes de criminalité grave, ils doivent être disposés à assumer la protection des informateurs et des agents. Yvon Dandurand a dit au Comité qu'« il importe alors d'assurer la protection de ces personnes, même si elle soulève des difficultés sur les plans pratique, morale et juridique »⁽⁵¹⁾. Il a aussi noté que la réputation des organismes chargés de la protection des témoins se répercute directement sur la capacité des policiers à recruter de nouveaux informateurs et agents et, partant, à lutter contre la criminalité grave. Selon le commissaire adjoint à la GRC, Raf Souccar, une perte de confiance dans le programme fédéral risquerait de paralyser le travail des autorités policières :

Si les gens du milieu perdaient confiance en notre Programme de protection des témoins, l'effet d'enchaînement serait dévastateur pour la police. Les témoins hésiteraient à se manifester et les agents-sources refuseraient d'éclairer la police sur les enquêtes les plus complexes sur le crime organisé et sur la sécurité nationale⁽⁵²⁾.

Les témoignages que nous avons entendus indiquent sans équivoque que le Programme de protection des témoins est un élément essentiel pour lutter efficacement contre la criminalité grave, le crime organisé et le terrorisme. Cela dit, notre examen a permis de relever certaines lacunes qui justifient, croyons-nous, des modifications législatives. Les prochaines sections du chapitre présentent ces lacunes ainsi que les recommandations que nous formulons afin d'y remédier.

1. FAVORISER UNE GESTION EFFICACE ET ÉQUITABLE DU PROGRAMME

a) Établir une distinction claire entre les enquêtes et les poursuites et le Programme de protection des témoins par la création d'un Bureau indépendant au sein du ministère de la Justice

Les programmes de protection de témoins varient sensiblement d'un pays à l'autre selon les besoins en matière de protection de même que le contexte historique, géographique, juridique et social propre à chacun. Lors des audiences, on a expliqué au Comité que la différence la plus marquante entre les programmes concerne le choix de l'organisme chargé de prendre les décisions concernant l'admission des témoins. Nick Fyfe⁽⁵³⁾, un expert dans le domaine de la protection des témoins, a noté :

- (51) Yvon Dandurand, *Témoignages*, 4 février 2008.
- (52) Raf Souccar, commissaire adjoint, Opérations fédérales et internationales à la GRC, *Témoignages*, 19 avril 2007.
- (53) Directeur, Scottish Institute for Policing and Research et professeur de géographie humaine, *Témoignages*, 31 mai 2007.

Il importe de reconnaître d'entrée de jeu que peu de données sont disponibles pour permettre une analyse en profondeur du Programme de protection des témoins fédéral. À part les données générales présentées dans les rapports annuels, il n'existe actuellement aucune donnée nous permettant de prendre connaissance de l'expérience des bénéficiaires du programme ou encore d'évaluer la valeur de leur témoignage dans la poursuite ou l'enquête à l'origine de leur admission. Si la LPPT fournit des renseignements importants concernant les motifs à prendre en considération pour l'admission d'un bénéficiaire, les raisons pouvant justifier une exclusion du programme ou encore les obligations mutuelles du témoin et de la personne chargée d'administrer le programme, force nous est de constater que peu de renseignements sont disponibles concernant les pratiques courantes de la GRC dans le domaine de la protection des témoins. Bien que cette situation ne doit pas nous surprendre, étant donné que la protection des témoins exige la plus grande discrétion, elle constitue néanmoins la plus grande difficulté à laquelle nous avons été confrontés tout au long de notre examen.

Plusieurs de nos questions demeurent d'ailleurs sans réponse dont voici quelques exemples :

- Qu'advient-il des enfants qui subissent des changements radicaux dans leur vie suite à la collaboration d'un de leur parents avec les autorités?
- Le programme pourrait-il accueillir un adolescent membre d'un gang de rue dont la sécurité est menacée en raison de sa collaboration avec les autorités?
- Quel pourcentage des témoins admis au programme ont entretenu des liens avec le monde criminel avant leur collaboration avec la justice? Combien de témoins ont été incarcérés dans le système correctionnel fédéral avant leur changement d'identité?

- Quel est le taux de récidive criminelle des témoins qui participent au Programme de protection de témoins?

Cela étant dit, nos témoignages indiquent clairement que le programme fédéral de protection des témoins sert surtout à protéger des personnes qui ont fait fonction d'agents ou d'informateurs pour la police et qui, en raison de leur lien avec le milieu criminel, peuvent contribuer au succès d'une enquête ou d'une poursuite criminelle impliquant des crimes graves. Selon les policiers que nous avons rencontrés, le recours aux témoignages de criminels, à titre d'agents ou d'informateurs, est un mal nécessaire pour contrer les organisations criminelles et terroristes qui, en raison de leur nature fermée, se laissent

Depuis 1996, la Commission a indiqué n'avoir reçu aucune plainte concernant des infractions criminelles commises par des bénéficiaires de la part des victimes ou des familles de victimes.

Tableau 2
Répartition des plaintes et des examens en ce qui concerne
le programme de protection des témoins
de la GRC par province et territoire
du 20 juin 1996 au 30 mai 2007

| Province | Plaintes/examens relatifs au Programme de protection des témoins | |
|----------------------|--|----------|
| | Plaintes | Examens |
| Colombie-Britannique | 11 | 1 |
| Alberta | 1 | 0 |
| Saskatchewan | 2 | 0 |
| Nouveau-Brunswick | 0 | 0 |
| Nouvelle-Écosse | 0 | 0 |
| Manitoba | 2 | 1 |
| T.-N.-O. | 0 | 0 |
| Ontario | 4 | 3 |
| Yukon | 0 | 0 |
| Québec | 1 | 0 |
| Terre-Neuve | 0 | 0 |
| Nunavut | 0 | 0 |
| I.-P.-É. | 0 | 0 |
| TOTAL | 21 | 5 |

Il importe de souligner que la majorité des services à contrat de la GRC sont assurés en Colombie-Britannique et en Alberta.

Source : Document déposé devant le Comité par M. Paul E. Kennedy, président de la Commission des plaintes du public contre la GRC, 1^{er} juin 2007.

Dans un document déposé au Comité⁽⁵⁰⁾, la Commission a répertorié les 21 plaintes reçues en fonction des questions visées par ces dernières, soulignant néanmoins qu'une plainte ou un examen peut être rangé(e) dans plus d'une catégorie. Selon les informations reçues, il est intéressant de noter que plus de la moitié des plaintes (12 sur 21) avaient pour objet l'accès refusé au programme, neuf portaient sur un traitement jugé insatisfaisant par le bénéficiaire, alors que quatre plaintes portaient sur des informations divulguées par des membres de la GRC jugées inappropriées et quatre autres sur l'indemnisation offerte jugée insuffisante.

(50) Demande de renseignements du Comité permanent de la sécurité publique et nationale à la Commission des plaintes du public contre la GRC lors de la réunion du 29 mai 2007, document déposé au Comité le 1^{er} juin 2007.

principal Ogden a informé le Comité que neuf bénéficiaires ont été exclus du programme pour avoir commis une infraction criminelle du 1^{er} avril 2004 au 1^{er} avril 2007. Selon lui, « il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'aucun des bénéficiaires ne commette d'autres infractions criminelles »⁽⁴⁸⁾.

e) Réinstallations

Selon les informations contenues dans les rapports annuels, la plupart des bénéficiaires déménagent à l'extérieur de leur province d'origine. En 2005-2006, 22 bénéficiaires ont été réinstallés à l'extérieur de leur province d'origine, comparativement à neuf dans leur province d'origine. Seul l'exercice 2000-2001 enregistre un plus grand nombre de témoins réinstallés dans leur province d'origine comparativement à ceux réinstallés à l'extérieur de leur province d'origine (15 contre 14 respectivement).

f) Plaintes et poursuites civiles

Du 20 juin 1996 au 30 mai 2007, la Commission des plaintes du public contre la GRC (Commission)⁽⁴⁹⁾ a reçu 21 plaintes relativement au Programme de protection des témoins et a procédé à cinq examens. Le Tableau 2 ci-après présente la répartition de ces plaintes et examens par province et territoire canadien.

(48) Témoignages, 7 juin 2007.

(49) La Commission est un organisme autonome créé en 1988 pour recevoir et examiner les plaintes concernant la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions.

permet de nuire au maximum à cette organisation dans les plus courts délais possibles.⁽⁴⁴⁾

Enfin, le coût très élevé des programmes de protection n'est surement pas étranger au fait que la majorité des lois recensés par Anne-Marie Boissvert régissant les programmes de protection des témoins « limitent la possibilité de recourir à leurs services aux enquêtes et procédures liées à la lutte contre les crimes graves, le terrorisme, la criminalité organisée ou la criminalité de haut niveau »⁽⁴⁵⁾.

c) Refus de protection

Le tableau 1 nous permet également de constater des variations importantes au fil du temps par rapport au nombre de témoins qui refusent la protection. Ce nombre semble néanmoins plus ou moins stable depuis 2001-2002, se situant entre 11 et 15 refus par année. Selon les témoignages recueillis, la principale raison invoquée par les personnes qui refusent de signer le contrat de protection est le fait que le programme est trop contraignant. Plusieurs témoins ne sont tout simplement pas prêts à quitter leurs familles et leurs amis et à refaire leur vie dans une nouvelle collectivité. Dans le même sens, le rapport annuel 2005-2006 indique que « les témoins ont invoqué principalement comme motifs de refus les nombreuses restrictions et la réticence à déménager »⁽⁴⁶⁾.

d) Retraits volontaires et involontaires

Depuis l'adoption de la LPPT, de quatre à 21 témoins se sont retirés volontairement du programme chaque année. Les raisons invoquées sont nombreuses, quoique les contraintes du programme relativement aux liens avec la famille et les amis, de même que les difficultés d'adaptation à une nouvelle vie, semblent être les raisons les plus fréquemment invoquées pour quitter le programme. Le nombre de retraits volontaires est passé de 16 en 2004-2005 à 21 en 2005-2006, soit une légère augmentation par rapport à l'exercice précédent.

Des variations importantes ont également été notées depuis l'adoption de la LPPT en ce qui concerne les décisions du commissaire de mettre fin à la protection de bénéficiaires. Chaque année, depuis 1996, de un à huit bénéficiaires ont été exclus involontairement du programme, dont sept au cours de l'exercice 2005-2006. Selon le rapport annuel, les sept décisions auraient été prises par suite de « manquements graves à la sécurité par les témoins »⁽⁴⁷⁾. Lors de sa comparution le 7 juin 2007, le surintendant

(44) Derek R. Ogden, *Témoignages*, 19 avril 2007.

(45) Anne-Marie Boissvert, *La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise* a été présentée au ministre en juin 2005, p. 12. (Disponible en français seulement)

(46) Rapport annuel 2005-2006, op. cit.

(47) *Ibid.*

protection des témoins. Cette somme couvre seulement les dépenses directement liées aux mesures de protection offertes aux bénéficiaires qui relèvent de la GRC. De plus, elle ne comprend pas les salaires des membres de la GRC impliqués dans la protection de témoins, ni le coût des enquêtes ou encore les frais judiciaires subséquents. La GRC a informé le Comité qu'elle entend présenter des données plus détaillées concernant les coûts du programme dans son rapport annuel 2006-2007.

À la lecture du tableau on remarque que le coût du programme ne s'explique pas simplement par le nombre d'admissions enregistrées au cours d'une année. Pour s'en convaincre, il suffit d'analyser les deux derniers exercices. En 2004-2005, le programme a accueilli 37 nouveaux bénéficiaires, comparativement à 66 en 2005-2006. Pourtant, le coût annuel du programme a été de 2 565 288 \$ en 2004-2005, comparativement à 1 932 761 \$ en 2005-2006. Les variations de coûts s'expliquent par un grand nombre de facteurs, dont les activités d'application de la loi, les particularités des témoins nécessitant une réinstallation et la sécurité de leurs proches. Lors de sa comparution, le commissaire adjoint Souccar a noté l'importante variation des coûts en fonction des témoins. Il a indiqué :

[L]es coûts de déménagement d'un témoin varient beaucoup en fonction du nombre de personnes que compte sa famille et des biens qu'il possède. De plus, s'il a une maison, il doit la vendre. S'il a une compagnie, il doit liquider ses biens. Les coûts varient beaucoup.⁽⁴³⁾

Le surintendant principal Ogden a noté dans le même sens :

Il est difficile de dire quels sont les coûts moyens parce qu'ils varient tellement [...] Le financement varie en fonction des besoins relatifs aux témoins que nous réinstallons. Il arrive que nous déplaçons un témoin qui a reçu une formation et obtenu un diplôme dans un secteur donné et qui, une fois déménagé et doté de sa nouvelle identité, perd tous ses acquis et doit reprendre entièrement sa formation. Ces témoins recommencent à zéro. Ils entreprennent une toute nouvelle vie. Nous pouvons donc conclure des ententes qui prévoient le financement d'une telle quantité de formation; l'achat d'une résidence qui leur procurera des conditions similaires à celle qu'ils occupaient auparavant; et l'acquisition d'un véhicule semblable à celui qu'ils conduisaient avant de changer d'identité.

Lors de son témoignage, il a aussi exhorté le Comité à replacer les coûts dans un contexte plus large de lutte au crime organisé. Voici ce qu'il a soutenu :

[...] Parfois, lorsqu'il s'agit d'un témoin très précieux dans une affaire de crime organisé, on pourrait croire que les coûts de la récompense et de la réinstallation sont très élevés. Or, quand on songe à ce que la force policière dépensera pour mener son enquête sur ce groupe particulier, quand on songe au nombre de nuits de surveillance que nous éliminons peut-être ou à tout le travail connexe qu'il faut faire, nous trouvons qu'en ayant le bon témoin, nous pouvons bien souvent infiltrer ce groupe à un niveau qui nous

Tableau 1
Le Programme de protection des témoins
1996 à 2006

| Nombre | 1996-1997 ⁽⁴²⁾ | 1997-1998 | 1998-1999 | 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 |
|--|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Admissions | 152 | 110 | 92 | 72 | 37 | 29 | 61 | 34 | 37 | 66 |
| Nouveaux cas traités | 100 | 81 | 70 | 57 | 57 | 62 | 103 | 72 | 86 | 53 |
| Témoins ayant refusé la protection | 5 | 2 | 2 | 4 | 23 | 11 | 13 | 11 | 11 | 15 |
| Admissions provenant d'autres services de police | 30 | 22 | 23 | 12 | 17 | 23 | 34 | 41 | 34 | 35 |
| Changements d'identité | 46 | 19 | 36 | 11 | 14 | 24 | 26 | 52 | 35 | 54 |
| Reinstallations à l'extérieur de la province d'origine | 71 | 51 | 30 | 25 | 14 | 23 | 25 | 27 | 25 | 22 |
| Reinstallations dans la province d'origine | 31 | 9 | 9 | 15 | 15 | 12 | 20 | 14 | 15 | 9 |
| Retraits volontaires | 4 | 9 | 6 | 7 | 8 | 9 | 13 | 12 | 16 | 21 |
| Retraits involontaires | 3 | 4 | 7 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 8 | 7 |
| Echec attribuable à la GRC | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Coût ** | 1 579 869 \$ | 3 058 966 \$ | 3 794 478 \$ | 1 942 983 \$ | 1 626 428 \$ | 1 538 658 \$ | 3 397 647 \$ | 1 961 318 \$ | 2 565 288 \$ | 1 932 761 \$ |

* Sont inclus dans la catégorie « nombre d'admissions au programme » l'ensemble des bénéficiaires admis au programme au cours de l'exercice, y compris les proches du témoin principal.

** Cette somme couvre seulement les dépenses directement liées aux mesures de protection offertes aux témoins. Elle ne comprend donc pas les salaires des membres de la GRC, ni le coût des enquêtes ou encore les frais judiciaires subséquents.

b) Coût

Le tableau 1 permet également de se rendre compte de variations importantes relativement au coût du programme. Il convient d'abord de souligner que le « coût » exposé dans les rapports annuels ne représente qu'une infime partie des coûts de la

(42) Le rapport annuel 1996-1997 couvre la période allant du 20 juin 1996, date d'entrée en vigueur de la LPT, au 31 mars 1997. Les rapports annuels couvrent dans les autres cas les exercices allant du 1^{er} avril au 31 mars.

nombre extrêmement limité (une ou deux) de demandes d'assistance internationale reçues chaque année.

a) Admissions au programme

L'analyse des rapports annuels (voir le tableau 1 ci-après) révèle des éléments intéressants sur le Programme de protection des témoins au fil du temps. On se rend compte d'abord d'une variation appréciable du nombre d'admissions au programme depuis sa création en 1996. Selon le rapport annuel le plus récent⁽⁴¹⁾, 66 bénéficiaires ont été admis au programme entre le 1^{er} avril 2005 et le 31 mars 2006, comparativement à 37 au cours de l'exercice précédent, soit une augmentation d'environ 78 p. 100. Si l'on compare l'exercice 1996-1997 (qui couvre la période allant du 20 juin 1996, date d'entrée en vigueur de la LPPT, au 31 mars 1997) à l'exercice 2005-2006, on remarque une diminution importante du nombre d'admissions passant de 152 en 1996-1997 à 66 en 2005-2006. Depuis l'adoption de la LPPT, c'est toutefois en 2001-2002 que la GRC a enregistré le plus faible nombre d'admissions. Au cours de cet exercice, la GRC avait admis seulement 29 bénéficiaires au programme.

(41) Le rapport annuel est établi conformément aux exigences de l'article 16 de la Loi sur le programme de protection des témoins.

Il importe de souligner que leur admission au Programme de protection des témoins ne leur confère aucune immunité, que ce soit pour des actes criminels commis avant ou après leur admission au programme. Tel que l'a souligné le commissaire adjoint Souccar lors de sa comparution : « Les bénéficiaires sont assujettis aux lois du Parlement au même titre que tout autre citoyen. [En outre], leur passé criminel demeure, il ne disparaît pas avec l'ancienne identité »⁽³⁷⁾.

g) Transparence

Par souci de transparence, la LPPT a introduit l'obligation pour le commissaire de la GRC de produire un rapport annuel faisant état de l'administration du Programme de protection des témoins. Cette exigence reconnaît que la révélation de données détaillées risquerait de mettre en danger la sécurité des bénéficiaires et l'intégrité du programme. Le rapport annuel est déposé devant le Parlement par le ministre de la Sécurité publique.

3. LES DONNÉES DISPONIBLES SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS

Au moment de l'étude du Comité, le Programme de protection des témoins comptait approximativement 1 000 bénéficiaires, dont 700 relevaient de la GRC et 300 d'autorités policières autres que la GRC⁽³⁸⁾. De ce nombre, nous avons appris qu'à peu près 30 p. 100 n'ont pas agi à titre de témoins à charge. Leur admission au programme résultait plutôt des liens qu'ils entretenaient avec le témoin à charge⁽³⁹⁾.

En juin 2007, le Comité a été informé que, depuis l'adoption de la loi en 1996, 27 étrangers avaient été admis au programme grâce à un protocole d'entente conclu avec la GRC. La GRC avait alors conclu quatre protocoles d'entente, dont deux avec des pays et deux avec des tribunaux internationaux⁽⁴⁰⁾. Dans une lettre déposée au Comité, la GRC ne fait pas mention des pays et tribunaux concernés, soulignant que la divulgation de cette information compromettrait la sécurité des étrangers protégés au Canada en raison du

(36) Raf Souccar, *Témoignages*, 19 avril 2007.

(37) *Ibid.*

(38) Surintendant principal Derek R. Ogden, directeur général, Drogues et crime organisé, Opérations fédérales et internationales à la GRC, *Témoignages*, 19 avril 2007.

(39) *Ibid.*

(40) Lettre déposée au Comité en réponse à des questions posées lors de la réunion du 7 juin 2007, GRC, 27 juin 2007.

Les informateurs et les agents-sources ne sont pas nécessairement criminalisés. Il peut s'agir, dans certains cas, de citoyens respectueux des lois qui ont en leur possession des informations utiles à la police. Cela dit, les témoignages recueillis par le Comité tendent à démontrer que la très grande majorité des informateurs et des agents-sources admis au Programme de protection des témoins sont criminalisés.

Pour qu'un informateur obtienne le statut d'agent-source, la GRC procède actuellement à une évaluation en profondeur du cas. Cette évaluation, effectuée par des membres de la GRC formés dans le domaine de la protection des témoins⁽³³⁾, vise à déterminer la qualité du candidat, sa capacité à respecter un contrat potentiel avec la GRC de même qu'à déterminer si « [la GRC] a les moyens de posséder cette personne [...] c'est-à-dire de l'admettre dans le programme et d'assumer ses dépenses »⁽³⁴⁾. Il semblerait que beaucoup de dossiers sont éliminés à l'étape de l'évaluation. Selon le surintendant principal Ogden :

Un certain nombre d'informateurs se proposent pour être agents de police, mais beaucoup d'entre eux sont éliminés pour différentes raisons. Lorsque nous avons recours à un agent-source, il s'agit habituellement d'une opération ciblée de grande envergure à laquelle participent un grand nombre de policiers. Il va sans dire que nous ne pouvons pas mener plusieurs opérations de ce genre en même temps. Nous essayons de prendre toutes les précautions envers nos agents-sources, parce que c'est à notre plus grand avantage.⁽³⁵⁾

Selon les témoignages recueillis, les agents-sources, en particulier, appartiennent en grande majorité au milieu criminel. Le commissaire adjoint Souccar a expliqué au Comité pourquoi il en est ainsi :

Ce sont des individus qui trempent, parfois depuis leur plus tendre enfance, dans le monde du crime. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils peuvent nous être utiles dans nos efforts pour infiltrer une organisation criminelle. Il arrive que des membres de ces organisations ne fassent confiance qu'aux personnes qu'ils connaissent depuis l'enfance. La filature téléphonique n'est pas toujours efficace parce que ces gens prennent beaucoup de précautions dans leurs conversations. C'est la même chose pour

(33) Lors de sa comparution le 7 juin 2007, le surintendant principal Ogden a noté que la GRC a consacré beaucoup de temps à la formation de ses employés depuis 2003 : « Nous avons maintenant un programme complet de formation en matière de recrutement et de contrôle des sources humaines. Il y a d'abord un cours de huit heures, accessible sur Internet, que tous les membres de la GRC peuvent suivre; c'est d'ailleurs maintenant un cours obligatoire à Régina. Il y a ensuite un cours de cinq ou six jours traitant uniquement du recrutement de sources humaines. Nous avons aussi un cours de recrutement des sources humaines à l'intention des superviseurs. Nous reconnaissons l'importance de cette fonction. Nous savons qu'il nous faut des policiers qui comprennent que, quand quelqu'un nous transmet des informations, nous devons prendre des mesures pour corroborer ces renseignements. Nous savons qu'il nous faut une méthode pour évaluer ces informations qui nous sont données ». *Témoignages*, 7 juin 2007.

(34) *Ibid.*
(35) *Ibid.*

f) Les personnes visées par la protection

Le programme fédéral de protection des témoins s'adresse à différents types de témoins. La définition prévue dans la LPPT comprend la personne qui a fourni ou accepté de fournir des renseignements ou des éléments de preuve dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite relative à une infraction — ou y a participé ou a accepté d'y participer — et, de ce fait, peut avoir besoin de protection, de même que toute personne dont la sécurité est mise en danger par la collaboration du témoin à charge avec les autorités. Lors de sa comparution, le commissaire adjoint Souccar a souligné que toutes les personnes associées au témoin, dont la vie ou la sécurité est menacée, se voient offrir la possibilité de participer au programme. C'est la GRC qui déterminera si leur sécurité est « gravement menacée ».

Les policiers rencontrés dans le cadre de l'examen du Comité ont noté que les témoins bénéficiant du Programme de protection des témoins proviennent principalement de deux sources : les informateurs et les agents-sources⁽³¹⁾.

L'informateur est une personne qui fournit des renseignements obtenus par suite d'activités criminelles ou d'une association avec d'autres personnes impliquées dans des activités criminelles. Cette source ne deviendrait habituellement pas un témoin ou n'aurait habituellement pas besoin de protection par suite de sa participation à une enquête. Les paiements faits à un informateur sont reliés aux dépenses et aux récompenses.

L'agent-source est une personne chargée par les enquêteurs d'aider à la préparation des opérations contre une cible. La participation directe et l'association avec une cible peuvent entraîner l'utilisation de celle-ci en tant que témoin important et contraignable, par exemple, une source utilisée pour présenter des agents d'infiltration, pour agir à titre de messager pour des livraisons contrôlées ou de remplaçant d'un agent d'infiltration de la GRC en obtenant des éléments de preuve.

Le commissaire adjoint Souccar a insisté sur l'importance de distinguer les agents-sources des informateurs, soulignant que contrairement aux informateurs, « [l]es agents-sources finissent par appartenir [à la GRC], dans la mesure où ils doivent témoigner en cour. Ils deviennent contraignables ». De plus, il faut voir que « [s]i les tribunaux protègent jusqu'à un certain point l'information fournie à la police par des informateurs, en revanche, celle fournie par les personnes qui agissent pour le compte de la police, ceux que l'on appelle des agents-sources, n'est pas protégée et est divulguée dans sa totalité aux accusés »⁽³²⁾.

(31) Les définitions sont tirées du manuel des opérations de la GRC, Politique de la GRC sur les informateurs et les agents, 31.1-Genre de sources et lignes directrices sur l'utilisation de celles-ci.

(32) Raf Souccar, *Témoignages*, 19 avril 2007.

[...] Lorsqu'on suppose que le témoin a commis un crime et que la famille de la victime veut savoir qui est le coupable, notre législation oblige à dédommager les victimes. Autrement dit, nous devons offrir à la famille de toute victime qui est tuée une somme maximum de 25 000 \$, je crois, pour couvrir les frais médicaux ou les frais funéraires, etc. La famille a certainement le droit de connaître l'identité de l'individu qui a tué un de ses membres.

Ce qui est plus compliqué c'est que si la divulgation de ce renseignement risque de compromettre une enquête en cours, il se peut que nous attendions un peu pour le faire. Mais c'est très rare. Je ne me souviens pas que ce soit arrivé. C'est seulement une possibilité.

Lorsque vous divulguez le nom à la famille, vous lui donnez une certaine paix d'esprit. Tout ce que cela coûte au gouvernement des États-Unis est qu'il faut de nouveau relocaliser la famille du témoin qui a commis le meurtre. La famille de la victime a donc la paix d'esprit et on assure la sécurité de la famille du témoin en la relocalisant une nouvelle fois. C'est le gouvernement des États-Unis qui subit une perte financière⁽²⁸⁾.

Selon l'avocat aux Services juridiques de la GRC, David Bird, l'article 11 de la LPPT impose un « lourd fardeau » au commissaire qui doit déterminer s'il est dans l'intérêt public de divulguer de l'information. Il a ajouté :

[I]le commissaire ne peut déléguer cette décision [...] Manifestement, le Parlement tenait à ce que cette décision soit prise par l'échelon supérieur de la GRC⁽²⁹⁾.

De l'avis de Barry Swadron, cette décision ne devrait pas relever du commissaire. Il a noté lors de sa comparution :

Je ne crois pas que le commissaire doive décider ce qui sert le mieux l'intérêt public; je crois que c'est le rôle des membres élus du Parlement ou des ministres du cabinet. Le commissaire ne décidera pas nécessairement ce qui servira le mieux l'intérêt public; il décidera ce qui sert le mieux les corps policiers parce qu'il doit être conséquent avec lui-même⁽³⁰⁾.

Le Comité reconnaît l'importance de cette question, mais considère ne pas avoir colligé assez d'information pour être en mesure de prendre une décision éclairée. Cette décision devrait peut-être relever de la responsabilité d'une équipe multidisciplinaire qualifiée, plutôt que du commissaire de la GRC. Le Comité suggère que cette question soit étudiée et débattue lors de la prochaine réunion fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsable de la justice et de la sécurité publique.

(28) *Ibid.*

(29) *Témoignages*, 7 juin 2007.

(30) Principal associé, Swadron Associates, *Témoignages*, 5 juin 2007.

divulguer des renseignements à leur sujet lorsque cette communication ne met pas en danger la sécurité d'un autre bénéficiaire et ne risque pas de nuire à l'intégrité du programme. Le commissaire peut également communiquer des renseignements au sujet d'un bénéficiaire ou d'un ancien bénéficiaire : si ce dernier y consent, s'il a déjà communiqué les renseignements en question, si l'intérêt public l'exige notamment pour prévenir la perpétration d'une infraction grave, pour la sécurité ou la défense nationale ou parce qu'il y a des raisons de croire que le bénéficiaire a été mêlé à la perpétration d'une infraction grave et qu'il peut fournir des renseignements ou des éléments de preuve importants à cet égard; ou encore leur communication est essentielle afin d'établir l'innocence d'une personne dans le cadre d'une poursuite criminelle.

Le Comité a appris que, depuis 1996, certains bénéficiaires ont révélé involontairement qu'ils participaient au programme. Le commissaire adjoint Souccar n'était toutefois pas en mesure d'informer le Comité du nombre précis de violations involontaires commises depuis la création du programme en 1996, soulignant ne pas savoir si de telles statistiques étaient colligées par la GRC. David Bird, avocat aux Services juridiques de la GRC, a noté pour sa part qu'il y a eu des cas où l'identité de certains bénéficiaires a été divulguée involontairement lors du déroulement d'un procès⁽²⁴⁾. L'analyse des rapports annuels déposés au Parlement nous permet d'affirmer qu'au cours de l'exercice 2002-2003, la GRC a divulgué sans le vouloir des informations concernant un bénéficiaire devant un tribunal, mettant par le fait même en danger la sécurité de ce dernier⁽²⁵⁾. La GRC aurait réussi à résoudre le problème à la « satisfaction de toutes les parties concernées »⁽²⁶⁾.

Gerald Shur, Directeur adjoint principal à la retraite du programme de protection des témoins américain (Federal Witness Security Program) a fait observer au Comité que les restrictions du programme canadien quant à la communication de renseignements concernant un ancien ou actuel bénéficiaire sont très contraignantes, comparativement aux restrictions en vigueur dans le programme américain. Il a noté que le programme américain « laisse une plus grande marge de manœuvre pour déterminer si les renseignements doivent être divulgués ou non, lorsque c'est approprié de le faire, quelles sont les règles à suivre, et ainsi de suite »⁽²⁷⁾. Lorsqu'un des membres du Comité lui a posé la question à savoir si le programme américain permettait de divulguer des informations à la famille d'une victime d'un bénéficiaire du programme, ce dernier a noté :

- (24) *Témoignages*, 19 avril 2007.
(25) LPT, rapport annuel 2002-2003.
(26) Gregory Lacko (2004).
(27) *Témoignages*, 31 mai 2007.

d) Suspension de la protection

Le commissaire pourra mettre fin à la protection d'un bénéficiaire, à tout moment, dans les cas où il est démontré que des renseignements importants ayant trait à son admission au programme n'ont pas été communiqués ou l'ont été d'une façon erronée, ou encore, dans les cas où le bénéficiaire a, délibérément et gravement, contrevenu aux obligations de l'accord de protection (article 9 de la LPPT). Dans de tels cas, le commissaire informera le bénéficiaire de sa volonté de mettre fin à sa protection et des raisons justifiant cette décision⁽²⁰⁾. Il lui accordera un délai de 20 jours à compter du moment où le préavis lui est signifié pour contester sa décision. Ce délai pourra être prolongé à la demande du bénéficiaire si ce dernier estime avoir besoin de plus de temps pour assurer sa défense⁽²¹⁾.

La participation au Programme de protection des témoins est volontaire. Une personne peut donc, à tout moment, décider de quitter le programme. Lors de sa comparution, le surintendant principal Ogden a informé le Comité des principaux motifs invoqués par les bénéficiaires pour quitter le programme entre 2004 et 2007. Il a noté :

Nous avons enregistré 19 retraits volontaires du programme sur une période de trois ans, soit entre avril 2004 et avril 2007. De ce nombre, trois participants sont retournés vivre dans le secteur où il y a risque. Ces individus ont donc décidé, en toute connaissance de cause, de mettre fin volontairement à leur participation au programme et de rentrer chez eux. Il y a un participant qui estimait que les règles relatives aux visites familiales étaient trop sévères. Un autre a contrevenu aux règles de son engagement en s'associant aux membres d'un gang criminel. Un témoin ne voulait plus se conformer aux modalités de l'entente de protection. Il y a également un participant qui a été accusé d'un vol de moins de 5 000 dollars. Il y a eu aussi des cas où des témoins consommaient des drogues et n'ont pas voulu cesser de le faire, ce qui les a obligés à quitter le programme.⁽²²⁾

Enfin, il convient de mentionner que lorsqu'un bénéficiaire décide volontairement de quitter le programme ou encore si la GRC met fin à sa protection, les membres de sa famille et ses proches continuent à en bénéficier.

e) Protection de l'identité des bénéficiaires

La LPPT interdit clairement à qui que ce soit de communiquer sciemment, directement ou indirectement, des renseignements au sujet du lieu où se trouve un bénéficiaire ancien ou actuel ou de son changement d'identité. Toutefois, certaines exceptions s'appliquent⁽²³⁾. Les bénéficiaires anciens et actuels peuvent, en vertu de la loi,

(20) *Ibid.*

(21) David Bird, *Témoignages*, 19 avril 2007.

(22) Derek R. Ogden, *Témoignages*, 19 avril 2007.

(23) Article 11 de la LPPT.

exigés conformément aux règlements afférents et conclure avec le commissaire un accord établissant les droits et obligations des deux parties⁽¹⁹⁾.

Pour la GRC, l'accord de protection est réputé comporter l'obligation de prendre les mesures raisonnables pour assurer au bénéficiaire la protection visée à l'accord. Le bénéficiaire a pour sa part l'obligation de fournir les renseignements ou les éléments de preuve requis dans le cadre de l'enquête ou de la poursuite; de s'acquitter de toutes ses obligations financières et juridiques; de s'abstenir de participer à une activité qui constitue une infraction à une loi fédérale ou qui compromet le programme, sa sécurité ou celle d'un autre bénéficiaire; et d'exécuter les demandes ou instructions que peut valablement formuler le commissaire au sujet de sa protection et de ses obligations (article 8 de la LPPT).

Avant l'admission d'un bénéficiaire, le commissaire devra aussi considérer (article 7 de la LPPT) :

- la nature du risque encouru par le témoin pour sa sécurité;
- le danger résultant pour la collectivité de son admission au programme;
- son rôle dans l'enquête ou la poursuite et la nature de celle-ci;
- la valeur de sa participation ou des renseignements ou des éléments de preuve qu'il a fournis ou accepte de fournir;
- sa capacité à s'adapter au programme;
- le coût de la protection du bénéficiaire dans le cadre du programme;
- que les mesures de protection autres que le programme de protection des témoins ont été jugées insuffisantes pour assurer la protection de ce témoin;
- tous autres facteurs que le commissaire estime pertinents.

Lorsqu'une personne est admise au programme, on présume qu'elle sera bénéficiaire du programme à vie. On l'incite donc à subvenir à ses besoins et à s'intégrer à sa nouvelle vie le plus rapidement possible.

(19) En vertu de la LPPT, le commissaire peut, en situation d'urgence, fournir une protection pendant une période maximale de quatre-vingt-dix jours à un témoin avec lequel un accord de protection n'a pas été conclu (article 7 de la LPPT).

notamment le numéro d'assurance sociale, le casier judiciaire et le passeport⁽¹⁷⁾. On peut donc présumer que tous les individus qui ont reçu une nouvelle identité dans le cadre d'un programme de protection de témoins au Canada ont, à un moment ou un autre, été admis au Programme de protection des témoins de la GRC.

a) Administration

En vertu de la LPPT, l'administration du programme relève du commissaire de la GRC. La LPPT lui permet toutefois de déléguer certains pouvoirs à d'autres membres de l'organisation. Pendant l'étude du Comité, le Commissaire adjoint aux opérations fédérales et internationales à la GRC, Raf Souccar, était l'officier désigné pour admettre les bénéficiaires au programme et pour les en exclure. C'est aussi à lui que revenait la tâche de déterminer l'étendue de la protection qui devait leur être accordée⁽¹⁸⁾.

b) Protection

Les services de protection pouvaient être offerts aux bénéficiaires par l'entremise du Programme de protection des témoins prévus dans la LPPT. Ils comprennent les services de déménagement, de logement, l'obtention d'une nouvelle identité, l'assistance psychologique et le soutien financier. Tel que mentionné plus haut, les personnes qui bénéficient du programme font face à des menaces sérieuses et graves qui nécessitent dans la grande majorité des cas un changement d'identité et une relocalisation du témoin et, dans certains cas, de ses proches.

c) Admission

Par souci d'assurer l'uniformité dans le traitement des dossiers de protection de témoins dans l'ensemble du pays, le législateur a aussi cru bon d'énumérer dans la LPPT les critères d'admissibilité au programme et les facteurs à considérer pour l'évaluation des candidats. Pour être admis au programme, un témoin doit faire l'objet d'une recommandation de la part d'un organisme d'application de la loi ou d'un tribunal pénal international avec lequel un accord a été conclu. Il doit aussi fournir les renseignements

(17) Le commissaire adjoint Raf Souccar a noté à ce sujet : « Si un service policier autre que la GRC souhaite réinstaller un individu qui l'a aidé dans une cause et a donc besoin d'une nouvelle identité pour cet individu, il doit obtenir, bien évidemment, en plus du permis de conduire et des autres pièces d'identité provinciales, un passeport, une carte d'assurance sociale et les autres documents fédéraux. Il doit s'adresser à nous pour ce faire. Pour que ce corps policier puisse ainsi bénéficier de nos services afin d'obtenir les documents requis, nous devons accepter l'individu dans le cadre du programme. À cette fin, nous devons examiner la cause et déterminer si l'individu est admissible au Programme de protection des témoins en vertu des critères prévus à l'article 7 », *Témoignages*, 19 avril 2007.

(18) Commissaire adjoint Raf Souccar, *Témoignages*, 19 avril 2007.

En 1995, M. Wappel retirait son projet de loi après le dépôt à la Chambre des communes d'un projet de loi similaire par le Solliciteur général du Canada, soit le projet de loi C-78 : *Loi sur le programme de protection des témoins*. C'est dans ce contexte que le Parlement a adopté la LPPT en 1996. Elle est entrée en vigueur le 20 juin de la même année.

2. LE PROGRAMME DEPUIS L'ADOPTION DE LA LPPT

La LPPT a donné, pour la première fois, des assises législatives au Programme de protection des témoins de la GRC. Elle a établi l'objectif du programme, qui est de promouvoir le respect de la loi en facilitant la protection des personnes qui contribuent à la faire appliquer dans le cadre des activités d'un organisme d'application de la loi et/ou d'un tribunal pénal international avec lequel un accord ou un arrangement a été conclu⁽¹⁵⁾. Elle a également élargi la portée du programme en permettant à tous les organismes canadiens d'application de la loi de même qu'à ceux provenant de pays où des ententes ont été signées d'y accéder.

Tous les organismes canadiens d'application de la loi⁽¹⁶⁾ y ont accès, selon le principe du recouvrement de coûts. D'ailleurs, du moment où un service policier juge qu'un changement d'identité est nécessaire pour protéger un témoin et/ou ses proches, ce service policier doit obligatoirement faire une demande auprès de la GRC afin d'admettre leur témoin dans le programme fédéral. Dans de tels cas, les règles qui régissent le programme fédéral s'appliquent et il se peut que l'admission d'un témoin qui relève d'un autre corps policier soit refusée par la GRC. Cette exigence tient au fait que l'obtention de certains documents pour le changement d'identité relève du fédéral,

(15) Article 14 de la LPPT.

(16) Les services policiers canadiens relèvent de trois ordres de gouvernement. Au fédéral, la GRC est chargée de l'application des lois fédérales autres que celles contenues dans le *Code criminel* et de la prestation de services nationaux tels les laboratoires judiciaires, l'identité judiciaire et le Collège canadien de police. L'application des dispositions législatives provinciales et celles contenues dans le *Code criminel* relève pour leur part des provinces et des territoires, selon le cas. Chaque province et territoire assume la responsabilité de ses services de police provinciaux/territoriaux et municipaux. Lorsqu'une province ou un territoire a des services de police municipaux, c'est à eux que revient la tâche d'appliquer les dispositions contenues dans le *Code criminel*, les lois provinciales et les règlements municipaux au sein de leur territoire. À l'heure actuelle, le Québec, l'Ontario et Terre-Neuve-et-Labrador sont les seules provinces qui disposent d'un corps policier provincial. Terre-Neuve-et-Labrador, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut sont pour leur part les seules régions du Canada à ne pas disposer de leurs propres services de police municipaux. La GRC assure les services de police provinciaux/territoriaux ainsi que municipaux en vertu d'un contrat dans les provinces et les territoires qui n'ont pas leurs propres services de police. Pour des informations détaillées concernant la structure des services policiers au Canada, consulter la publication du Centre canadien de la statistique juridique : *Les ressources policières au Canada, 2007*, no 85-225-XIF, novembre 2007 (http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/collection_2007/statcan/85-225-X/85-225-XIF2007000.pdf).

création de ce programme s'est faite dans un contexte où la lutte contre les réseaux de trafiquants de drogue nationaux et internationaux s'est élevée au rang de priorité⁽¹²⁾.

Jusqu'en 1996, le programme de la GRC s'appuyait sur une série de politiques et de lignes directrices internes, gardées secrètes de façon à empêcher que des criminels puissent prendre connaissance des méthodes utilisées par la GRC pour protéger ceux qui avaient fourni des informations contre eux. La GRC estimait le secret des directives essentiel à la sécurité des bénéficiaires.

Dans sa forme administrative, le programme a fait l'objet de nombreuses critiques. Des bénéficiaires et d'autres intervenants concernés par la protection des témoins arguaient que les personnes chargées de l'application du programme n'étaient pas suffisamment tenues de rendre compte de son administration. Plusieurs estimaient en outre que la GRC ne respectait pas les ententes de protection.

Au fil du temps, des disputes importantes sont survenues entre la GRC et certains bénéficiaires du programme. Incapables de régler leurs différends à l'interne, des bénéficiaires insatisfaits ont été jusqu'à exposer publiquement leurs griefs, mettant souvent, par le fait même, leur sécurité en danger⁽¹³⁾.

Le 1^{er} février 1994, en réponse à de nombreuses critiques⁽¹⁴⁾, le député Tom Wappel a présenté à la Chambre des communes le projet de loi C-206 : *Loi prévoyant la réinstallation et la protection des témoins* qui avait pour objectif d'officialiser le Programme de protection des témoins de la GRC en lui donnant des assises législatives et de le rendre plus accessible et transparent. M. Wappel estimait essentiel de pallier l'absence de règles claires et précises dans l'administration du programme afin d'éviter les malentendus.

Le projet de loi C-206 a reçu un très bon appui à la Chambre des communes. Même si le gouvernement était en accord avec les objectifs du projet de loi, il estimait néanmoins nécessaire de procéder à des études plus poussées sur les coûts et l'efficacité des modifications proposées.

- (12) Gregory Lacko, *La protection des témoins*, Groupe de la coopération internationale, Ministère de la Justice du Canada, 2004. Disponible à http://justice.gc.ca/fr/ps/inter/protect_witness/WitnessProtection-FR.pdf.
- (13) Des informations détaillées concernant certains griefs sont présentées dans le document de Lary Grako (2004).

- (14) Lors de la présentation de son projet de loi, M. Wappel a noté : « Monsieur le Président, des milliers et des milliers de gens ont signé des pétitions demandant que la Chambre établisse un programme fédéral de protection des témoins relevant du ministre responsable. Ce genre de programme n'existe pas actuellement. Il y a des régimes spéciaux de protection des témoins au Canada qui sont administrés par diverses forces policières, dont la GRC. Le projet de loi propose de rendre ces dispositions officielles et d'en faire assurer l'application par le gouvernement fédéral ». Débats de la Chambre des communes, Affaires courantes, 1^{er} février 1994 (<http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=2332268&Mode=1&Par=35&Ses=1&Lang=age=F>).

CHAPITRE 3 : LE PROGRAMME FÉDÉRAL DE PROTECTION DES TÉMOINS

Comparativement aux programmes de protection des témoins provinciaux et municipaux, le programme administré par la GRC est un programme de dernier recours ayant une portée beaucoup plus limitée. Ce programme s'adresse en effet aux témoins nécessitant une protection à long terme impliquant, dans la grande majorité des cas, une relocalisation à long terme et/ou un changement d'identité. Sur ce dernier point, les témoins rencontrés par le Comité sont unanimes : le changement d'identité est une mesure extrême qui ne doit être utilisée que dans des cas exceptionnels. Dans un rapport réalisé pour le compte du ministère de la Sécurité publique du Québec⁽⁹⁾, Anne-Marie Boisvert note que « le changement d'identité est une mesure de dernier recours, extrême, difficile à mettre en œuvre sur le plan administratif, et particulièrement éprouvante et exigeante à vivre pour son bénéficiaire et sa famille, à court comme à moyen terme, voire à long terme. » Pour les bénéficiaires, ajoute-t-elle, « [l]e changement d'identité sécuritaire présuppose de mentir quant à ses origines et à ses antécédents, de rompre la continuité biographique ainsi que l'incapacité à établir des relations interpersonnelles intimes, honnêtes et authentiques, un sentiment inévitable d'isolation et de solitude »⁽¹⁰⁾.

Le présent chapitre retrace l'évolution du programme fédéral de protection des témoins et présente les détails de son administration de même que les données colligées par la GRC depuis l'adoption de la LPPT en 1996.

1. LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS DE 1984 À 1996

Le Programme de protection des témoins a été mis sur pied par la GRC en 1984⁽¹¹⁾ dans le but d'encourager la collaboration de témoins possédant des informations susceptibles d'aider la GRC à poursuivre en justice les membres du crime organisé. La

(9) Le 23 janvier 2004, le ministre de la Sécurité publique du Québec a confié à Mme Boisvert la tâche de procéder à une étude des divers programmes de protection des témoins en vigueur dans le monde. Son rapport final intitulé *La protection des collaborateurs de la justice : éléments de mise à jour de la politique québécoise* a été présenté au ministre en juin 2005, p. 33. (Disponible en français seulement).

(10) *Ibid.*

(11) Il est intéressant de noter que la GRC s'est occupée de protéger des témoins avant 1984. En l'absence d'un programme officiel, les membres de la GRC décidaient à la pièce que certains témoins devaient bénéficier de mesures de protection exceptionnelles. Les premiers dossiers du genre remontent aux années 1970. *Loi sur le programme de protection des témoins*, Rapport annuel 1996-1997.

maintien de la suprématie du droit. Nous estimons d'ailleurs, étant donné que les policiers sont souvent les premiers à entrer en contact avec des témoins vulnérables et menacés, qu'il serait utile de les sensibiliser davantage au phénomène de l'intimidation des témoins de façon à prévenir le phénomène et à identifier les témoins vulnérables et menacés qui ont besoins de protection. Le Comité estime également que les Canadiens et Canadiennes devraient être mieux informés des différentes initiatives en vigueur pouvant protéger ceux qui collaboreront avec les autorités.

procès. Il est noté, dans l'avis de pratique du ministère du Procureur général de l'Ontario sur le programme de protection des témoins, déposé devant le Comité le 25 mai 2007, que le programme ontarien « ne prévoit pas d'aide financière à long terme ». Il s'agit « d'un programme de réinstallation et d'aide temporaire » dont l'administration relève du Procureur général, qui permet à la province d'offrir « un financement limité dans le temps pour aider à la protection, à la subsistance et à la réinstallation d'un témoin et/ou des membres de sa famille quand cela est dans le meilleur intérêt de l'administration de la justice »⁽⁶⁾. Notons enfin que ces programmes officiels n'étaient régis par aucune loi au moment de l'étude du Comité.

Le Parlement a aussi prévu des mesures de protection extrajudiciaires pour les témoins dont la sécurité pourrait être mise en péril en raison de leur collaboration avec les autorités. Ces mesures de protection exceptionnelles sont énoncées dans la *Loi sur le programme de protection des témoins* (LPPT), adoptée par le Parlement en juin 1996; elle fournit les assises législatives au Programme de protection des témoins administré par la GRC.

Ce programme, qui permet la relocalisation à long terme des témoins gravement menacés et le changement d'identité⁽⁷⁾, revêt, de l'avis de tous les témoins rencontrés, une importance particulière dans la lutte contre le crime organisé et le terrorisme. Cette situation s'explique par le fait que les organisations criminelles disposent, dans la majorité des cas, « de moyens très importants pour recueillir des renseignements »⁽⁸⁾ sur leurs accusateurs. Les méthodes d'investigations classiques s'avèrent par ailleurs souvent inefficaces pour infiltrer ce genre d'organisations du à leur caractère secret. Les services de police doivent donc recourir à des informateurs et/ou agents sources, souvent eux-mêmes affiliés aux organisations criminelles qui font l'objet de l'enquête ou de la poursuite, et qui, en raison de leur collaboration avec les autorités, font face à des menaces très sérieuses nécessitant une protection à long terme et même à vie.

Quoique le mandat du Comité se limite à l'examen du Programme de protection des témoins administré par la GRC, nous tenons à réitérer que toutes les mesures de protection des témoins mises en œuvre au Canada, que ce soit à l'échelle municipale, provinciale, territoriale ou fédérale, sont indispensables à la lutte contre la criminalité et au

(6) L'avis de pratique du ministère du Procureur général de l'Ontario sur le programme de protection des témoins (PM (2007) No. 1) est reproduite à l'annexe D du rapport.

(7) Il convient de souligner qu'une personne victime de violence familiale, dont la sécurité est gravement menacée, peut également se prévaloir d'un programme fédéral leur permettant de changer d'identité et de s'établir dans une nouvelle collectivité. Ce programme, appelé *Nouvelles identités pour les victimes d'abus* (NIVA), est administré par Service Canada (ministère des Ressources humaines et du Développement social du Canada). Contrairement au programme fédéral de protection des témoins, le programme NIVA n'exige pas la collaboration de la victime avec les autorités pour la poursuite de l'agresseur et n'offre aucune aide financière à la victime.

(8) Anne-Marie Boissvert, *La protection des collaborateurs de la justice: éléments de mise à jour de la politique québécoise*, Rapport final présenté au ministre de la Sécurité publique du Québec, juin 2005, p. 11. (Disponible en français seulement).

Pour encourager et faciliter la collaboration des témoins vulnérables et menacés, le Parlement a créé au fil du temps un ensemble de mesures de protection judiciaires pouvant être déployées lors de l'audience, dont celles énoncées à l'article 486 du Code criminel⁽⁵⁾. On y prévoit, notamment :

- la possibilité d'autoriser des témoignages à l'extérieur de la salle d'audience au moyen de télévision en circuit fermé ou derrière un écran;
- la possibilité de faire sortir un ou plusieurs membres du public de la salle d'audience pour toute la durée ou une partie du procès;
- la possibilité d'imposer une interdiction de publication de façon à empêcher la publication, la diffusion ou la transmission de tout renseignement qui pourrait permettre d'établir l'identité d'une victime ou d'un témoin;

- la possibilité de nommer un avocat pour procéder au contre-interrogatoire lorsque l'accusé dans l'affaire assure sa propre défense;
 - la possibilité de permettre aux victimes de moins de 18 ans de témoigner en présence d'une personne de confiance.
- Les personnes dont la sécurité est menacée en raison d'information ou du témoignage qu'ils acceptent de rendre dans le cadre d'une enquête ou d'une poursuite criminelle peuvent également se voir offrir des services de protection temporaires adaptés à leurs besoins et au contexte de l'affaire par les services policiers municipaux, provinciaux et fédéral. Ces mesures peuvent prendre différentes formes : il peut s'agir d'une escorte policière au tribunal, d'une surveillance téléphonique, d'une aide financière à court terme ou encore d'un hébergement temporaire du témoin et de ses proches dans un lieu sûr. Selon les renseignements recueillis pendant l'examen du Comité, ces mesures de protection temporaires ne requièrent pas nécessairement la signature d'une entente entre le témoin et le service policier et ne sont pas forcément encadrées par une politique précise.

Cela étant dit, certaines provinces et municipalités canadiennes ont mis sur pied des programmes officiels de protection des témoins; c'est le cas entre autres de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, de la Saskatchewan et du service de police de la ville de Montréal. Ces programmes permettent d'offrir toute une gamme de services de protection temporaires aux témoins vulnérables et menacés avant, pendant et après le

(5) Pour de l'information détaillée sur les mesures de protection spéciale, consulter le site du Centre de la Politique concernant les victimes du ministère de la Justice du Canada à <http://canada.justice.gc.ca/fr/ps/voc/index.html>.

CHAPITRE 2 : LES DIFFÉRENTES MESURES DE PROTECTION DES TÉMOINS EN VIGUEUR AU CANADA

La confiance des témoins dans le système de justice est indispensable au maintien de la primauté du droit. Tous ceux qui possèdent des informations pouvant intéresser la police et qui craignent pour leur sécurité doivent pouvoir bénéficier d'une protection adaptée à leur besoin. Les protections doivent viser les jeunes autant que les adultes qui ont été témoins d'un crime ou qui ont participé à un crime et souhaitent désormais collaborer avec les autorités. C'est aussi la conclusion à laquelle est arrivée l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime dans un rapport exhaustif publié en février 2008 sur les meilleures pratiques en matière de protection des témoins dans le monde⁽⁴⁾. On peut y lire que des mesures de sécurité devraient être considérées chaque fois qu'un témoin croit être en danger en raison de sa collaboration avec la justice. Au Canada diverses mesures sont en vigueur visant à protéger les témoins vulnérables et menacés. Le présent chapitre donne un aperçu de ces mesures.

1. APERÇU DES MESURES DE PROTECTION DES TÉMOINS EN VIGUEUR AU CANADA

Les témoignages recueillis dans le cadre de notre examen indiquent que la vulnérabilité des témoins varie selon divers facteurs, notamment l'âge du témoin et le type de crime à l'origine de l'enquête. De façon générale, on reconnaît que les témoins impliqués dans les enquêtes sur les organisations criminelles et terroristes sont des cibles d'intimidation graves, de même que les enfants qui, en raison de leur âge, sont perçus comme étant plus facilement intimidables. Ces connaissances sont évidemment utiles à la prévention de l'intimidation et permettent aux autorités qui viennent en contact avec ces témoins d'adapter la protection offerte à leur situation.

(4) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*, New York, New York, 2008. (Disponible en anglais seulement).

Du 19 avril 2007 au 4 février 2008, le Comité a tenu sept séances au cours desquelles deux avocats impliqués dans des dossiers de protection de témoins au Canada et trois experts du Canada, du Royaume-Uni et des États-Unis, de même que des représentants de la GRC, de l'Association canadienne des chefs de police, du ministère de la Justice et de la Commission des plaintes du public contre la GRC ont présenté leurs points de vue (la liste des témoins figure à l'annexe A).

Le présent rapport fait le point sur les connaissances accumulées par le Comité pendant son examen du Programme de protection des témoins. Il expose les origines de ce programme, son rôle par rapport à l'éventail des mesures de protection destinées aux témoins vulnérables et menacés, son fonctionnement et les détails de son administration et présente les principales préoccupations signalées dans le cadre des audiences de même que nos propres observations et recommandations. À la lumière des témoignages entendus, le Comité conclut que le moment est venu d'actualiser la *Loi sur le Programme de protection des témoins* (LPPT)⁽³⁾ afin que le Programme de protection des témoins soit plus accessible, efficace et transparent.

2. ORGANISATION DU RAPPORT

L'organisation du rapport s'articule autour de quatre chapitres, incluant le présent chapitre. Le deuxième chapitre expose brièvement l'éventail des services de protection dont peuvent bénéficier les témoins vulnérables et menacés au Canada. Le troisième chapitre retrace les origines du Programme de protection des témoins et présente les détails de son administration de même que les données colligées par la GRC depuis l'entrée en vigueur de la LPPT en 1996. Enfin, le dernier chapitre présente les recommandations du Comité qui visent à assurer aux témoins dont la sécurité est mise en péril en raison de leur collaboration à des enquêtes ou des poursuites criminelles relatives à des crimes graves l'accès à un programme de protection des témoins plus efficace et transparent. Les modifications proposées visent également à encourager la collaboration entre les multiples intervenants engagés dans la protection de témoins vulnérables et menacés au Canada.

(3) *Loi sur le programme de protection des témoins*, L.C. 1996, ch. 15. La Loi est reproduite à l'annexe C du présent rapport.

Les témoins jouent un rôle déterminant à toutes les étapes de la procédure criminelle, du signalement initial de l'affaire jusqu'au procès. La preuve qu'ils fournissent est d'ailleurs souvent indispensable à la condamnation des délinquants. Dans ce contexte, il ne faut pas se surprendre que des personnes faisant l'objet d'enquêtes ou de poursuites criminelles tentent de faire échec à la justice en intimidant les témoins et/ou leurs proches. S'il n'y avait pas de mesures pour protéger les témoins et leurs proches contre de telles attaques, les experts estiment que plusieurs hésiteraient à collaborer avec les autorités. Cette situation pourrait donner lieu, dans certains cas, à une paralysie du système de justice⁽¹⁾.

Diverses mesures de protection des témoins vulnérables et menacés sont déployées à travers le pays, allant de la plus simple protection policière ou judiciaire à la plus complexe. Le présent rapport examine une des mesures mises en œuvre par le gouvernement fédéral pour offrir une protection à long terme aux témoins dont la sécurité physique est menacée en raison de leur collaboration avec les autorités. Le programme fédéral de protection des témoins, dont il est question dans ce rapport, est un programme de dernier recours qui se situe à l'extrémité du continuum de protection. Cela étant dit, toutes les mesures de protection des témoins mises en œuvre à l'échelle municipale, provinciale, territoriale et fédérale sont indispensables à la lutte contre la criminalité. La capacité d'un témoin à collaborer avec la justice sans craindre l'intimidation ou les représailles est au cœur du maintien de la primauté du droit.

1. DÉMARCHE ET MANDAT DU COMITÉ

L'attention médiatique dont a fait l'objet un bénéficiaire du programme fédéral de protection des témoins reconnu coupable d'un meurtre alors qu'il était sous la responsabilité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a incité le Comité à procéder à l'examen de ce programme en avril 2007. Quoique le Comité ait cherché à déterminer si des changements devaient être apportés au programme afin de prévenir qu'un tel incident ne se reproduise, son examen ne s'est pas limité à l'étude de ce cas particulier. Le 29 mars 2007, le Comité s'est plutôt donné le vaste mandat d'« examiner le rôle joué par la GRC dans le Programme de protection des témoins »⁽²⁾.

(1) Gregory Lacko, *La protection des témoins*, Groupe de la coopération internationale, Ministère du Canada, 2004 (http://justice.gc.ca/fr/ps/inter/protect_witness/WitnessProtection-FR.pdf).

(2) Procès verbaux, 29 mars 2007

ANNEXE D : PROGRAMME DE PROTECTION

| | |
|---|----|
| DES TÉMOINS DE L'ONTARIO..... | 59 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT..... | 67 |

| | |
|--|----|
| f) Plaintes et poursuites civiles | 22 |
| CHAPITRE 4 : PROPOSITION DE RÉFORME | 25 |
| 1. FAVORISER UNE GESTION EFFICACE ET ÉQUITABLE DU PROGRAMME | 26 |
| a) Établir une distinction claire entre les enquêtes et les poursuites et le programme de protection des témoins par la création d'un Bureau indépendant au sein du ministère de la Justice..... | 26 |
| b) Prévoir une évaluation psychologique des candidats âgés de 18 ans et plus..... | 28 |
| c) Favoriser des négociations justes et équitables..... | 30 |
| d) Prévoir un processus de règlements des différends | 31 |
| 2. FACILITER L'ACCÈS AU PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS..... | 32 |
| a) Régler la question du financement..... | 32 |
| b) Encourager la collaboration de toutes les instances engagées dans la protection des témoins..... | 33 |
| 3. ÉTABLIR DES NORMES MINIMALES CANADIENNES POUR LA PROTECTION DES TÉMOINS | 34 |
| 4. FAVORISER LA TRANSPARENCE | 36 |
| a) Permettre la recherche indépendante | 37 |
| b) Améliorer l'information contenue dans les rapports annuels déposés au Parlement | 38 |
| c) Prévoir une surveillance civile des activités de la GRC | 39 |
| CONCLUSION | 41 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS..... | 43 |
| ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS..... | 47 |
| ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES | 49 |
| ANNEXE C : LA LOI SUR LE PROGRAMME DE PROTECTION DES TÉMOINS | 51 |

LE COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET NATIONALE

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié le programme de protection des témoins et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET NATIONALE (39-1)

PRÉSIDENT

Garry Breitkreuz

VICE-PRÉSIDENTS

Joe Comartin

L'hon. Roy Cullen

MEMBRES

L'hon. Sue Barnes

Gord Brown

L'hon. Raymond Chan

L'hon. Irwin Cotler

Maria Mourani

Laurie Hawn

Rick Norlock

Dave Mackenzie

Serge Ménard

GREFFIER DU COMITÉ

Louise Hayes

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Lyne Casavant

Philip Rosen

**COMITÉ PERMANENT DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET NATIONALE (39-2)**

PRÉSIDENT

Garry Breitkreuz

VICE-PRÉSIDENTS

L'hon. Roy Cullen

Penny Priddy

MEMBRES

L'hon. Sue Barnes

Bonnie Brown

Gord Brown

L'hon. Ujjal Dosanjh

Dave Mackenzie

Colin Mayes

Serge Ménard

Rick Norlock

Eve-Mary Thai Thi Lac

GREFFIER DU COMITÉ

Roger Préfontaine

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Lyne Casavant

Philip Rosen

**EXAMEN DU PROGRAMME DE PROTECTION DES
TÉMOINS**

**Rapport du Comité permanent
de la sécurité publique et nationale**

Le président

Garry Breitkreuz, député

Mars 2008

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

39^e LÉGISLATURE, 2^e SESSION

Mars 2008

Garry Breitkreuz, député

Le président

Rapport du Comité permanent
de la sécurité publique et nationale

EXAMEN DU PROGRAMME DE PROTECTION DES
TÉMOINS

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

